

28/11/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 902 RIO DE JANEIRO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. DIAS TOFFOLI</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO</b>

**EMENTA**

**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 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

**ADPF 902 / RJ**

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 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.

**ACÓRDÃO**

**ADPF 902 / RJ**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 18 a 25/11/22, na conformidade da ata do julgamento e nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, por unanimidade de votos, em julgar improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Brasília, 28 de novembro de 2022.

**Ministro Dias Toffoli**

Relator

**28/11/2022**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 902 RIO DE JANEIRO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. DIAS TOFFOLI</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO</b>

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (Relator):**

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, com pedido de medida cautelar, contra ato do Juízo Gestor de Centralização junto à Coordenadoria de Apoio à Execução (CAEX), o qual instaurou Regime Especial de Execução Forçada (REEF) contra a Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logísticas (CENTRAL),

“a fim de reunir todos os valores devidos em processos trabalhistas, com adoção de medidas constritivas, bem como decisões do Egrégio Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região, em Primeira e Segunda Instâncias, que resultaram ou se encontram na iminência de resultar em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores das contas da Companhia para pagamento de verbas trabalhistas, em afronta ao regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal” (eDoc. 1, fl. 1).

O arguente aduz que a Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logísticas (CENTRAL) é empresa pública vinculada à Secretaria de Estado de Transportes, cujas atividades consistem, basicamente, na implantação, construção e exploração do serviço de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados.

**ADPF 902 / RJ**

Relata que referida empresa pública vem sofrendo inúmeras constrições patrimoniais decorrentes de decisões judiciais oriundas da Justiça do Trabalho, tendo sido instaurado junto ao Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região o regime especial de execução forçada (REEF) (autos nº 0100850-78.2021.5.01.0000).

Quanto ao cabimento da ADPF, o arguente afirma estarem presentes seus pressupostos, alegando que os atos jurisdicionais impugnados (i) configuram ato do poder público; (ii) violam preceito fundamental da Constituição, notadamente o regime de precatórios previsto em seu art. 100; e (iii) não podem ter sua lesividade eficazmente sanada por outro meio, de forma geral e com eficácia vinculada.

No mérito, aponta ofensa à isonomia, à separação dos Poderes, à continuidade do serviço público, à legalidade orçamentária e ao regime de precatórios (art. 2º; art. 5º, **caput**; e arts. 100 e 167, incisos VI e X, da Constituição Federal).

Sustenta que a CENTRAL se dedica à prestação de serviço público essencial, estando sujeita à execução por quantia certa, conforme rito próprio das execuções contra a Fazenda Pública (art. 910 e seguintes do CPC) e em conformidade com o regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal, razão pela qual entende haver contrariedade à jurisprudência desta Corte no sentido “da equiparação – para efeito de regime jurídico de direito material e processual – entre as empresas estatais prestadoras de serviço público e a Fazenda Pública” e “da aplicabilidade da execução por precatório a empresas públicas e sociedades de economia mista que desempenham atividade tipicamente estatal”.

Aduz que

“as decisões judiciais que ordenam a imediata satisfação de créditos em face da CENTRAL, sem respeito à ordem de apresentação, tampouco à inclusão no orçamento, violam o princípio da isonomia e o regime de precatórios”.

Em adição, afirma que “a utilização de receitas destinadas à

**ADPF 902 / RJ**

consecução do serviço público prestado pela CENTRAL (...) para pagamento de débitos trabalhistas, viola o princípio da legalidade orçamentária”, além de comprometer severamente a prestação dos serviços públicos essenciais que a ela são afetos e ofender o princípio da independência dos Poderes (art. 2º da CF).

Alega que “existe a probabilidade de iminente ruína da Empresa Pública em razão do expressivo valor executado por credores trabalhistas”, estimado em R\$ 52.489.800,35 (cinquenta e dois milhões, quatrocentos e oitenta e nove mil, oitocentos reais e trinta e cinco centavos) até a data da instauração do REEF.

Requer seja concedida medida cautelar para

“1) determinar a suspensão do REEF – Regime de Execução Forçada em face da CENTRAL, bem como determinar a suspensão dos efeitos das decisões judiciais que impliquem ou possam implicar em bloqueio, penhora e liberação de valores constantes das contas bancárias da CENTRAL à revelia do regime de precatórios previsto no art. 100 da CF, no âmbito do TRT da 1ª Região, em Primeira e Segunda Instâncias; e

2) determinar a devolução à conta bancária da CENTRAL em que estavam depositados, os valores bloqueados, penhorados e liberados à revelia do regime de precatórios previsto no art. 100 da CF, no âmbito do TRT a 1ª Região, em Primeira e Segunda Instâncias” (eDoc. 1, fls. 15-16).

No mérito, o arguente postula o reconhecimento, com eficácia **erga omnes** e efeito vinculante, da impossibilidade de utilização de valores mantidos em contas bancárias da CENTRAL para bloqueio, penhora ou quaisquer atos judiciais de constrição em processos trabalhistas, ante a flagrante violação de preceitos constitucionais fundamentais, notadamente o regime dos precatórios previsto no art. 100 da Constituição.

Em despacho exarado em 15/6/22, converti o rito de tramitação do feito, a fim de que ele fosse julgado em caráter definitivo, aplicando, analogamente, o procedimento abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868/99, em

**ADPF 902 / RJ**

razão do decurso do tempo e da relevância da matéria (eDoc. 18).

A Secretaria Judiciária desta Corte certificou que, embora intimado, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro não prestou informações (cf. certidões constantes dos eDocs. 17 e 21).

A Advocacia-Geral da União (AGU) se pronunciou pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado na inicial.

Alega, preliminarmente, estar ausente o requisito da subsidiariedade a justificar a utilização da ADPF, com o argumento de que

“o controle judicial das decisões impugnadas pode ser adequadamente exercido por meio da via difusa, no bojo dos próprios processos em que foram proferidas, ou até mesmo mediante o ajuizamento de incidente de contracautela, caso se vislumbre a existência de risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada” (eDoc. 23, fl. 7).

Quanto ao mérito, sustenta, em síntese, que a

“compreensão de que sociedades de economia mista e empresas públicas prestadoras de serviços públicos próprios do Estado em regime não concorrencial possuem algumas prerrogativas, originalmente, destinadas apenas a pessoas jurídicas de direito público, não alcança a Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística – CENTRAL, porquanto tal entendimento não é extensível às estatais que exerçam atividade econômica em regime de concorrência e com intuito de lucro”.

Por sua vez, a douta Procuradoria-Geral da República ratificou a manifestação anteriormente exarada pelo conhecimento da ação e pela improcedência do pedido, mediante parecer assim ementado:

**“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO**

**ADPF 902 / RJ**

FUNDAMENTAL. COMPANHIA ESTADUAL DE ENGENHARIA DE TRANSPORTES E LOGÍSTICA – CENTRAL. CONSTRUÇÃO JUDICIAL. PEDIDO DE SUJEIÇÃO AO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE PRECATÓRIOS. EMPRESA PÚBLICA QUE ATUA NA ORDEM ECONÔMICA NÃO PRESTANDO SERVIÇOS PRÓPRIOS DO ESTADO, EM REGIME CONCORRENCIAL E COM INTUITO LUCRATIVO. APLICABILIDADE DO REGIME JURÍDICO DAS EMPRESAS PRIVADAS. ART. 173, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. As prerrogativas da Fazenda Pública não se estendem às empresas públicas que executam atividade em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros aos seus acionistas (art. 173, § 1º, II, da Constituição Federal).

2. O regime constitucional dos precatórios aplica-se às empresas públicas e sociedades de economia mista somente nas hipóteses em que essas prestem serviços públicos próprios do Estado, de natureza não concorrencial e sem intuito lucrativo. Precedentes. — Parecer pelo conhecimento da ação, pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada e, desde logo, pela improcedência do pedido” (eDoc. 26).

É o relatório.



28/11/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 902 RIO DE JANEIRO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (Relator):**

De início, aprecio a questão preliminar suscitada pela Advocacia-Geral da União (AGU) referente ao não atendimento do requisito da subsidiariedade para o cabimento da presente arguição.

Cumpre destacar que o Plenário desta Corte reconheceu processualmente viável a utilização 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.

Nesse sentido, confirmam-se os seguintes julgados:

**“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ELEIÇÕES 2018: MANIFESTAÇÕES EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. ATOS DO PODER PÚBLICO: BUSCAS E APREENSÕES. ALEGADO DESCUMPRIMENTO A PRECEITOS FUNDAMENTAIS: PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DEMONSTRADA. URGÊNCIA QUALIFICADA CONFIGURADA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA E REFERENDADA. 1. Adequada a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental porque respeitado o princípio da subsidiariedade e processualmente viável a impugnação, por seu intermédio, de decisões judiciais ou de interpretações judiciais de textos normativos constitucionais. 2. Suspensos os efeitos de atos judiciais ou administrativos, emanados de autoridade pública que possibilitem, pelos quais se determinem ou promovam o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas, o recolhimento de documentos, a interrupção de**

**ADPF 902 / RJ**

aulas, debates ou manifestações de docentes e discentes universitários, a atividade disciplinar docente e discente e a coleta irregular de depoimentos desses cidadãos pela prática de manifestação livre de ideias e divulgação do pensamento nos ambientes universitários. 3. Pluralismo não é unanimidade, impedir a manifestação do diferente e à livre manifestação de todas as formas de apreender, aprender e manifestar a sua compreensão de mundo é algemar as liberdades, destruir o direito e exterminar a democracia. 4. O pluralismo de ideias está na base da autonomia universitária como extensão do princípio fundante da democracia brasileira, que é exposta no inc. V do art. 1º da Constituição da República” (ADPF nº 548-MC-Ref, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, DJe de 6/10/20 – grifo nosso).

**“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INTERPRETAÇÃO JUDICIAL COMO OBJETO DE CONTROLE. POSSIBILIDADE. SUBSIDIARIEDADE. INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO PARA SANAR A LESÃO OU AMEAÇA EM CARÁTER AMPLO. DECISÕES JUDICIAIS QUE RESULTARAM NO BLOQUEIO, PENHORA OU SEQUESTRO, PARA O FIM DE PAGAMENTO DE DÍVIDAS TRABALHISTAS, DE VERBAS DO ESTADO DO AMAPÁ, DAS CAIXAS ESCOLARES E DAS UNIDADES DESCENTRALIZADAS DE EXECUÇÃO DA EDUCAÇÃO – UDEs, DESTINADAS À MERENDA, AO TRANSPORTE DE ALUNOS E À MANUTENÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÕES DOS PODERES E DO FOMENTO À EDUCAÇÃO. NATUREZA PRIVADA DAS UNIDADES EXECUTORAS. REPASSE DE VERBAS. DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA. NÃO CARACTERIZAÇÃO DAS PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA. NÃO SUJEIÇÃO AO REGIME DE PRECATÓRIO ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONHECIDA E JULGADO**

**ADPF 902 / RJ**

PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. 1. O direito social à educação (artigos 6º e 205 e seguintes da Constituição), bem como a prioridade absoluta de proteção às crianças e aos adolescentes, em respeito à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento que são (artigo 227 da Constituição), justificam a especial proteção constitucional dos valores necessários à aplicação efetiva dos recursos públicos destinados à concretização dos efetivos direitos. 2. (...) 6. **A arguição de descumprimento de preceito fundamental para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente de atos judiciais é via processual que atende ao requisito da subsidiariedade, mercê de não existir outro instrumento para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato, ou com a mesma eficácia e celeridade.** 7. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgado PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade de quaisquer medidas de constrição judicial proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, em desfavor do Estado do Amapá, das Caixas Escolares ou das Unidades Descentralizadas de Execução da Educação – UDEs, que recaiam sobre verbas destinadas à educação, confirmando os termos da medida cautelar anteriormente concedida, bem como para afastar a submissão ao regime de precatório das Caixas Escolares ou Unidades Descentralizadas de Educação, em razão da sua natureza jurídica de direito privado, de não integrar a Administração Pública, de não compor o orçamento público e da ratio que inspira a gestão descentralizada da coisa pública” (ADPF nº 484, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Luiz Fux**, 10/11/20 – grifo nosso).

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONJUNTO DE DECISÕES JUDICIAIS QUE DETERMINAM PENHORA OU BLOQUEIO DE PATRIMÓNIO DE EMPRESA PÚBLICA SUBMETIDA A

**ADPF 902 / RJ**

REGIME DE PRECATÓRIO PARA PAGAMENTO DE SUAS DÍVIDAS JUDICIAIS. CABIMENTO. LEGITIMIDADE. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. **Cabível o ajuizamento de ADPF para a impugnação de conjunto de decisões judiciais proferidas por vários órgãos e instâncias jurisdicionais com o entendimento alegadamente atentatório a preceito fundamental. Precedentes.** 2. **A demonstração de que a discussão da questão constitucional em sede concentrada protege o preceito fundamental violado com maior celeridade e abrangência satisfaz o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999).** 3. **O Governador de Estado tem legitimidade ativa, sob o ângulo da pertinência temática, para propor ação de controle concentrado em que se discute tema com repercussão para o planejamento fiscal e orçamentário do ente.** 4. **Agravo Regimental provido” (ADPF nº 670-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, red. do ac. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 11/12/20 – grifo nosso).**

“Direito constitucional, administrativo e financeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Bloqueio judicial de verbas de estatal prestadora de serviço público. 1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado do Maranhão contra decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH, empresa pública prestadora de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e farmacêutica, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988. 2. **Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual**

**ADPF 902 / RJ**

**eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes).** 3. Atos de constrição do patrimônio de estatal prestadora de serviço público essencial, em regime não concorrencial: afronta aos princípios da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988), da eficiência (art. 37, caput, CF/1988) e da legalidade orçamentária (art. 167, VI, CF/1988) e ao sistema constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988). Precedentes: ADPF 485, sob minha relatoria; ADPF 556, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Cármen Lúcia; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa. 4. Ação conhecida e pedido julgado procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH ao regime constitucional de precatórios” (ADPF nº 789, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 8/9/21 – grifo nosso).

**In casu**, o arguente pretende seja conferido à Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logísticas (CENTRAL), 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) (autos nº 0100850-78.2021.5.01.0000), instaurado contra a referida empresa pública pelo juízo Gestor de Centralização Junto à Coordenadoria de Apoio à Execução do TRT da 1ª Região.

Assim, revela-se atendido o princípio da subsidiariedade no presente caso, ante a inexistência de outro instrumento eficaz para sanar a alegada lesividade de forma abrangente e imediata.

Vale salientar, ademais, que este Supremo Tribunal Federal tem conhecido de ações de descumprimento de direito fundamental que versem controvérsia semelhante à ora apresentada. **Vide** os seguintes julgados nesse sentido:

**ADPF 902 / RJ**

“Direito constitucional, administrativo e financeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Bloqueio judicial de verbas de estatal prestadora de serviço público. 1. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado da Bahia contra decisões judiciais do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA**, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988. (...) 3. **Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais.** A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes). (...) 5. Ação conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA ao regime constitucional de precatórios” (ADPF nº 616, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 21/6/21 – grifo nosso).

**“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONJUNTO DE DECISÕES JUDICIAIS QUE DETERMINAM PENHORA OU BLOQUEIO DE PATRIMÔNIO DE EMPRESA PÚBLICA SUBMETIDA A REGIME DE PRECATÓRIO PARA PAGAMENTO DE SUAS DÍVIDAS JUDICIAIS. CABIMENTO. LEGITIMIDADE. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. Cabível o ajuizamento de ADPF para a impugnação de conjunto de decisões judiciais proferidas por vários órgãos e instâncias jurisdicionais com o**

**ADPF 902 / RJ**

**entendimento alegadamente atentatório a preceito fundamental.** Precedentes. 2. A demonstração de que a discussão da questão constitucional em sede concentrada protege o preceito fundamental violado com maior celeridade e abrangência satisfaz o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999). 3. O Governador de Estado tem legitimidade ativa, sob o ângulo da pertinência temática, para propor ação de controle concentrado em que se discute tema com repercussão para o planejamento fiscal e orçamentário do ente. 4. Agravo Regimental provido” (ADPF nº 670-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Marco Aurélio**, red. do ac. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 11/12/20 – grifo nosso).

**“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 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. INCONSTITUCIONALIDADE DAS DECISÕES IMPUGNADAS EXCLUSIVAMENTE NOS CASOS EM QUE AS MEDIDAS CONSTRITIVAS TENHAM RECAÍDO SOBRE**

**ADPF 902 / RJ**

RECURSOS DE TERCEIROS, ESCRITURADOS CONTABILMENTE, INDIVIDUALIZADOS OU COM VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 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 parâmetros devidos pela Fazenda Pública em ordem cronológica de apresentação de precatórios (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 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 – afronta os arts. 2º, 84, II, e 167, VI e X, da Carta Política.



**ADPF 902 / RJ**

Precedentes. 3. Procedência apenas parcial para declarar inconstitucionais as 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. 4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente em parte” (ADPF nº 405, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 30/6/21 – grifo nosso).

Desse modo, **afasto a preliminar suscitada pela AGU e conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.**

**Passo ao exame do mérito da ação.**

No julgamento do RE nº 599.628/DE, paradigma do Tema nº 253 da Repercussão Geral, esta Corte discutiu acerca da incidência do regime de precatórios à Eletronorte que, à época, era uma sociedade de economia mista que exercia a atividade de coordenação dos programas de energia elétrica na Amazônia Legal.

O Relator, Ministro **Ayres Britto**, o qual ficou vencido ao final do julgamento, considerou que a tal entidade se aplicaria a sistemática de execução destinada à Fazenda Pública, ante sua natureza de prestadora de serviço público essencial, conforme trecho a seguir transcrito:

“Se as atividades genuinamente estatais são clausuladas e, portanto, protegidas com regime especial de precatório, essa mesma razão subsiste para extensão do regime especial do precatório às empresas que prestem serviços públicos essenciais. O que interessa não é a natureza jurídica da empresa. O que interessa é a atividade em si, a atividade estatal titularizada pelo Estado, ponto avançado do constitucionalismo social” (DJ de 17/10/11).

**ADPF 902 / RJ**

Todavia, prevaleceu perante o colegiado o voto-vista do Ministro **Joaquim Barbosa**, o qual ponderou acerca do fato de a Eletrobras estar inserida no mercado concorrencial e ser voltada para a “exploração lucrativa em benefício de seus acionistas”. Assim asseverou o Ministro:

**“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.

O atual modelo do setor elétrico prevê o financiamento tanto por recursos públicos como por recursos privados. Ao contrário do modelo aplicado até 1995, há **competição na geração e na comercialização de energia elétrica**. Ademais, o sistema também acomoda a convivência de mercados livre e regulado (ACL e ACR, respectivamente), bem como a existência de consumidores livres e de consumidores cativos (arts. 15, 16 e 26, § 5º da Lei 9.074/1995, arts. 1º, § 2º, X e XI e 48 do Decreto 5.163/2004).

A competição entre geradores de energia elétrica no Ambiente de Comercialização Livre (ACL) é perceptível com mais facilidade, pois **os consumidores que têm acesso a tal mercado possuem margem maior para escolha e negociação**.

Não obstante, também há concorrência no Ambiente de Comercialização Regulado, ainda que em menor grau. Com o objetivo de alcançar a modicidade tarifária, a energia elétrica excedente é comercializada às distribuidoras por meio de leilões. Com o mesmo objetivo de garantir a concorrência, o acesso ao ACR se dá por meio de licitação (quer dizer, a

**ADPF 902 / RJ**

concessão ou a permissão dependem de prévia licitação).

(...)

Embora a recorrente atue em todo o território nacional, seu foco recai sobre o mercado consumidor da região norte e de parte da região nordeste. **A recorrente opera onze usinas, nos estados do Acre, do Amazonas, do Amapá, do Pará, de Roraima e de Rondônia. Tal mercado é composto por duas grandes geradoras, a recorrente e a Chesf, e por uma série de outros agentes geradores menores. (...)**

Por fim, o fornecimento de energia elétrica na modalidade de 'serviço público' submete-se ao regime altamente regulamentado, universal e no qual não pode haver solução de continuidade.

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 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 seriam beneficiárias de tais prerrogativas, bastando que o Poder Público se aliasse ao corpo societário do empreendimento privado.

No caso em exame, é incontroverso que a recorrente tem

**ADPF 902 / RJ**

como **objetivo principal o lucro**.

Segundo o balanço de 2009, a Eletronorte encerrou o exercício com ativos da ordem de R\$ 17.954.177.000,00 (dezesete bilhões, novecentos e cinquenta e quatro milhões e cento e setenta e sete mil reais). No mesmo período, seu patrimônio líquido, somado ao valor do Adiantamento para Futuro de Capital, alcançou o montante de R\$ 10.227.063.000,00 (dez bilhões, duzentos e vinte e sete milhões e sessenta e três mil reais).

Ademais, sua controladora, a Eletrobrás, possui ações livremente negociadas em bolsas de valores, como a New York Stock Exchange (ADR).

A meu sentir, a recorrente, sociedade de economia mista, não explora o potencial energético das fontes nacionais independentemente de qualquer contraprestação, mas o faz, licitamente, para obter lucro. E, portanto, não ocupa o lugar do Estado” (DJ de 17/10/11).

O acórdão proferido no referido julgado recebeu a seguinte ementa:

“FINANCEIRO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. PAGAMENTO DE VALORES POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL. INAPLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIO. ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO. CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. MATÉRIA CONSTITUCIONAL CUJA REPERCUSSÃO GERAL FOI RECONHECIDA. **Os privilégios da Fazenda Pública são inextensíveis às sociedades de economia mista que executam atividades em regime de concorrência ou que tenham como objetivo distribuir lucros aos seus acionistas.** Portanto, a empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. - Eletronorte **não pode se beneficiar do sistema de pagamento por precatório de dívidas decorrentes de decisões judiciais (art. 100 da Constituição).** Recurso extraordinário ao qual se nega provimento” (RE nº 599.628/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, rel. do ac. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 17/10/11).

**ADPF 902 / RJ**

**A contrario sensu** do que foi decidido no RE nº 599.628/DF, e a partir de sucessivos julgados, **a jurisprudência do STF firmou-se quanto à aplicabilidade do 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.**

Nessa toada, o Tribunal tem considerado inconstitucionais as decisões judiciais que determinam bloqueios e sequestros de valores de empresas estatais prestadoras de serviço público sob tais condições. Confirmam-se os seguintes precedentes:

“Agravamento 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 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. Agravamento regimental não provido” (RE nº 852.302-AgR, Segunda Turma, de **minha relatoria**, DJe de 29/2/16).

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. DECISÕES JUDICIAIS DE BLOQUEIO, PENHORA, ARESTO E SEQUESTRO DE RECURSOS PÚBLICOS DA COMPANHIA DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO GRANDE DO NORTE – CAERN. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO

**ADPF 902 / RJ**

ESSENCIAL. APLICABILIDADE DO REGIME DE PRECATÓRIOS. PRECEDENTES. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PROCEDENTE. 1. Não autoriza análise de ato questionado por arguição de descumprimento de preceito fundamental quando se cuidar de ofensa reflexa a preceitos fundamentais. Precedentes. 2. **A Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte – CAERN é sociedade de economia mista, prestadora de serviço público em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro: aplicação do regime de precatórios (art. 100 da Constituição da República).** Precedentes. 3. Decisões judiciais de bloqueio, penhora, arresto e outras formas de constrição do patrimônio público de empresa estatal prestadora de serviço público em regime não concorrencial: ofensa à legalidade orçamentária (inc. VI do art. 167 da Constituição), à separação funcional de poderes (art. 2º da Constituição) e à continuidade da prestação dos serviços públicos (art. 175 da Constituição). Precedentes. 4. Arguição parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e determinar a sujeição ao regime de precatórios à Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte – CAERN” (ADPF nº 556, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJe de 6/3/20).

“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

**ADPF 902 / RJ**

JULGAMENTO DE MÉRITO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA. 1. É firme a jurisprudência desta Suprema Corte 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 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 nº 513/MA, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 6/10/20).

“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

**ADPF 902 / RJ**

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 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” (ADPF nº 524-MC-Ref, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Edson Fachin**, rel. do ac. Min. **Alexandre de Moraes**, julgado em 13/10/20, DJe de 23/11/20).

“Direito constitucional, administrativo e financeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Bloqueio judicial de verbas de estatal prestadora de serviço público. 1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado da Bahia contra decisões judiciais do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988. 2. A ADPF não deve ser conhecida quanto ao pedido de extensão, à EMBASA, das demais prerrogativas processuais da Fazenda Pública, tais como o prazo em dobro para recorrer, a isenção de custas processuais e a dispensa de depósito recursal, por dois motivos: (i) não há, na inicial, um fundamento sequer para esse pedido;



**ADPF 902 / RJ**

(ii) as prerrogativas processuais da Fazenda Pública têm sede infraconstitucional e, portanto, inexistente parâmetro normativo para o controle concentrado de constitucionalidade. 3. Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes). 4. **Atos de constrição do patrimônio de estatal prestadora de serviço público essencial, em regime não concorrencial: afronta aos princípios da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988), da eficiência (art. 37, caput, CF/1988) e da legalidade orçamentária (art. 167, VI, CF/1988) e ao sistema constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988).** Precedentes: ADPF 485, sob minha relatoria; ADPF 556, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa. 5. Ação conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA ao regime constitucional de precatórios” (ADPF nº 616, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 21/6/21).

**“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 lucro. Incidência do regime constitucional dos precatórios. Precedentes. Procedência do pedido.**

**ADPF 902 / RJ**

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 (...).

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 condenações judiciais contra a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB)" (ADPF nº 890, Tribunal Pleno, de **minha relatoria**, DJe de 15/3/22).

Conforme ressaltei no voto proferido na supracitada ADPF nº 890, de **minha relatoria**, 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

**ADPF 902 / RJ**

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.

Nesse sentido, o entendimento esposado por esta Suprema Corte, além de prestigiar a legalidade orçamentária (art. 167, inciso III, da CF/88), se coaduna com o princípio da continuidade dos serviços públicos, considerando que medidas constritivas de recursos podem impactar a destinação de valores à atividade finalística dessas entidades, ocasionando prejuízos a toda a coletividade.

Dito isso, o deslinde da presente controvérsia demanda a análise da natureza jurídica da Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (CENTRAL), bem como das atividades que constituem seu objeto social, e de sua conformidade com os parâmetros fixados na jurisprudência do Tribunal para a aplicação do regime de precatórios previsto no art. 100 da CF. Vejamos.

Da leitura do Estatuto Social da Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (CENTRAL) (eDoc. 2, fl. 34), destacam-se os seguintes dispositivos:

“Art. 1º - A Companhia Estadual de Transportes e Logística - CENTRAL, é uma **empresa pública, vinculada à Secretaria de Estado de Transportes, resultante da cisão parcial da Companhia Fluminense de Trens Urbanos - FLUMITRENS**, esta, por sua vez, constituída pelo Estado do Rio de Janeiro, na forma da Lei nº 2.143, de 27 de julho de 1993, sendo regida por este Estatuto, em conformidade com a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 e nº 6.404, de 15/12/1976, pelo Decreto Estadual nº 46.188, de 06/12/17 e pela legislação que lhe for aplicável.

(...)

Art. 3º - A Companhia tem por objeto a **implantação, construção e exploração do transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados**, bem como todas as atividades conexas, tais como a **exploração de estacionamentos e de seus bens e direitos patrimoniais, a comercialização de marcas ou**

**ADPF 902 / RJ**

**insígnias e de espaço de propaganda, a prestação de serviços de consultoria em matéria de sua especialidade, a prestação de serviços de manutenção de equipamentos, a implantação e construção de sistemas de transportes e terminais de passageiros, bem como a exploração econômica de seu patrimônio imobiliário e, ainda, a participação em outras empresas com objeto social correlato” (grifo nosso).**

Vê-se, desse modo, que a CENTRAL é integrante da administração pública indireta do Estado do Rio de Janeiro, constituída sob a forma de empresa pública e presta serviço público essencial de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados.

Contudo, a atividade por ela exercida não se restringe apenas a serviço público de atuação própria do Estado, uma vez que, conforme expressa previsão em seu estatuto social, a companhia atua também em outros ramos de atividade, como

“a exploração de estacionamentos, a comercialização de marcas ou insígnias e de espaço para propaganda, a prestação de serviços de consultoria, bem como a prestação de serviços de manutenção de equipamentos e a exploração econômica de patrimônio imobiliário e, ainda, a participação em outras empresas com objeto social correlato”.

Além disso, de acordo com informação constante do sítio eletrônico da CENTRAL, a empresa foi “fundada a partir da cisão empresarial da Companhia Fluminense de Trens Urbanos (FLUMINTRENS - em liquidação) em 2001”, ano em que a CENTRAL “absorveu **parte** das funções no ramo ferroviário” (disponível em: <<https://www.central.rj.gov.br/institucional>>. Acesso em: 27/10/22 – grifo nosso).

Assim, o serviço de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados na região metropolitana do Rio de Janeiro é operado parcialmente pela mencionada empresa pública e, em outra parte, pelo

**ADPF 902 / RJ**

setor privado – no caso, pela SuperVia, concessionária de transportes ferroviários que atua, desde 1º/11/98 até os dias atuais, na operação de trens urbanos, atendendo doze municípios do RJ (informação disponível em: <<https://www.supervia.com.br/pt-br/empresa/historia-da-supervia>>. Acesso em 27/10/22).

Portanto, **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, que não são consideradas típicas de ente estatal.

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 CENTRAL, a qual atua em regime concorrencial com o setor privado**, de modo que 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 que concluiu o Plenário da Corte em relação à Eletrobras no julgamento do RE nº 599.628/DF (Tema nº 253 da Repercussão Geral), acima citado.

Acrescente-se que, consoante pontuado pela AGU,

“(…) nota-se, inclusive, a existência de previsão no estatuto social da aludida empresa de **distribuição de lucros**. Confira-se (documento eletrônico nº 02):

‘Artigo 67 - Observadas as disposições legais, o lucro líquido do exercício terá a seguinte destinação:

I - absorção de prejuízos acumulados;

II - 5% (cinco por cento) para constituição da reserva legal, que não excederá de 20% (vinte por cento) do capital social; e

III - no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) do lucro líquido ajustado para o pagamento de dividendos, em harmonia com política de dividendos aprovada pela

**ADPF 902 / RJ**

empresa.

§1º O saldo remanescente será destinado para dividendo ou constituição de outras reservas de lucros nos termos da lei.

§2º A retenção de lucros deverá ser acompanhada de justificativa em orçamento de capital previamente aprovado pela assembleia geral, nos termos do art. 196 da Lei nº 6.404 de 15 de dezembro de 1976.

Art. 68 - O dividendo será pago no prazo de 60 dias da data em que for declarado, ou até o final daquele ano, quando autorizado pela Assembleia Geral de acionistas.

§1º O Conselho de Administração poderá declarar dividendo com base no lucro apurado em balanço semestral ou trimestral e mediante reservas de lucros existentes no último balanço anual ou semestral, bem como antecipar dividendos, com base em balanço semestral.

§2º Poderá ser imputado ao valor destinado aos dividendos, apurados na forma prevista neste artigo, integrado à respectiva importância, para todos os efeitos legais, o valor da remuneração, paga ou creditada, a título de juros sobre o capital próprio, nos termos da legislação pertinente''' (eDoc. 10, fl. 15 – grifo nosso).

Destarte, não estão configuradas as condições definidas pela jurisprudência desta Corte para se estender à Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logísticas (CENTRAL) a prerrogativa de fazenda pública concernente à execução de seus débitos judiciais pelo regime de precatórios. Sendo assim, concluo pela ausência de violação dos preceitos constitucionais fundamentais apontados pelo Estado arguente.

Ante o exposto, **julgo improcedente o pedido formulado na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.**

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 902**

PROCED. : RIO DE JANEIRO

**RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 18.11.2022 a 25.11.2022.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário