

13/10/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TRANSPORTES METROVIÁRIOS E TAMBÉM URBANOS COLETIVOS DE PASSAGEIRO SOBRE TRILHO DO DISTRITO FEDERAL - SINDMETRÔ/DF</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RÉGIS CAJATY BARBOSA BRAGA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB/DF)</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS TRABALHISTAS DO DISTRITO FEDERAL (AAT-DF)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAQUEL FONSECA DA COSTA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: THIAGO DA SILVA PASSOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: 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)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RODRIGO CAMARGO BARBOSA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ANAMATRA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ILTON NORBERTO ROBL FILHO</b>

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REGIME**

**ADPF 524 MC-REF / DF**

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 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.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de

**ADPF 524 MC-REF / DF**

julgamento, por maioria, acordam em referendar a medida cautelar, para suspender o conjunto de decisões judiciais que determinaram constrições patrimoniais em desfavor da empresa estatal Metrô-DF, nos termos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros EDSON FACHIN (Relator), MARCO AURÉLIO, RICARDO LEWANDOWSKI, ROSA WEBER e ROBERTO BARROSO.

Brasília, 13 de outubro de 2020.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*

**20/03/2019**

**PLENÁRIO**

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TRANSPORTES METROVIÁRIOS E TAMBÉM URBANOS COLETIVOS DE PASSAGEIRO SOBRE TRILHO DO DISTRITO FEDERAL - SINDMETRÔ/DF</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RÉGIS CAJATY BARBOSA BRAGA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB/DF)</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS TRABALHISTAS DO DISTRITO FEDERAL (AAT-DF)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAQUEL FONSECA DA COSTA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: THIAGO DA SILVA PASSOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: 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)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RODRIGO CAMARGO BARBOSA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ANAMATRA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ILTON NORBERTO ROBL FILHO</b>

**RELATÓRIO**

**ADPF 524 MC-REF / DF**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Trata-se de referendo em medida cautelar em 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

**ADPF 524 MC-REF / DF**

de monopólio, portanto sujeita-se à sistemática de execução de 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 constrições 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 constrição 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 constrições 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*

**ADPF 524 MC-REF / DF**

previsto no artigo 100 da Constituição da República Federativa 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

**ADPF 524 MC-REF / DF**

Poderes estatais. Manifestação pelo deferimento da medida 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*



ADPF 524 MC-REF / DF

*mora).*”

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 percuente 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

**ADPF 524 MC-REF / DF**

Piauí S/A, o Tribunal Pleno assentou que é aplicável o regime 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 grau 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

**ADPF 524 MC-REF / DF**

empresa pública ou a sociedade de economia mista que explora 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

**ADPF 524 MC-REF / DF**

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. 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 parâmetros devidos pela Fazenda

**ADPF 524 MC-REF / DF**

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 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:

“Agravado 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

**ADPF 524 MC-REF / DF**

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. 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:

**ADPF 524 MC-REF / DF**

“De fato, as constrições judiciais que incidem sobre 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.

**ADPF 524 MC-REF / DF**

Ministro **EDSON FACHIN**  
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



**ADPF 524 MC-REF / DF**

desse Regional.

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.

É o relatório.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S) : 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. : CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS TRABALHISTAS DO DISTRITO FEDERAL (AAT-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 (DF038677/)

**Decisão:** Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, o Dr. Ilton Norberto Robl Filho; pelo *amicus curiae* Conselho Seccional do Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/DF, o Dr. Matheus Bandeira Ramos Coelho; pelo *amicus curiae* Associação de Advogados Trabalhistas do Distrito Federal - AAT-DF, a Dra. Elise Ramos Correia; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Transportes Metroviários e também Urbanos Coletivos de Passageiro sobre Trilho do Distrito Federal - SINDMETRÔ/DF, o Dr. Régis Cajaty Barbosa Braga; e, 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. Cezar Britto. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 20.03.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR)** - Senhor Presidente, eminentes Pares, inicio o voto que trago à colação, prestando, antes de mais nada, uma homenagem à Advogada e aos Advogados que assomaram à tribuna, na data de ontem, trazendo, como sói acontecer, uma relevante contribuição ao julgamento deste tema, que, não de ontem nem de agora tem chamado atenção na prestação jurisdicional deste Supremo Tribunal Federal. Saúdo também a Senhora Procuradora-Geral da República, Doutora Raquel Dodge, Procuradora que, em ambas as demandas, aqui se manifestou.

E gostaria de prestar, Senhores Ministros, um esclarecimento metodológico inicial, eis que esses dois feitos foram, na data de ontem, apregoados em conjunto, portanto fiz o relatório primeiro de um, depois, de outro. Até houve a indagação inicial sobre qual era o fio condutor comum de ambos os feitos e, na data de ontem, este Relator tinha um voto para a ADPF 524 e um voto para a ADPF 530. Como o relato foi feito e as sustentações sugerem um julgamento conjunto, estou sistematizando os dois votos em um só, em uma versão atualizada que estou tomando a liberdade de fazer chegar às mãos de Vossas Excelências.

Como verão, e em seguida irei explicitar as razões, nada obstante o julgamento conjunto, estou propondo soluções distintas em relação às duas ADPFs, ou seja, à ADPF 524 e à ADPF 530.

Senhor Presidente, num voto não muito alongado, vou procurar explicitar a posição que trago à colação desta forma. Como se verá, numa das hipóteses, estou trazendo ao Colegiado uma explicitação da modificação da posição que, inicialmente aqui sustentei, em sede cautelar. Por isso estou dizendo que, reiterando minha saudação às brilhantes atuações dos nobres Advogados Públicos e Privados, em demandas como esta, que são de alto significado para o interesse público, também registro que essas sustentações, que aqui foram levadas a efeito ontem, e também

**ADPF 524 MC-REF / DF**

as contribuições dos diversos *amici curiae* propiciaram, ainda que em curto espaço temporal, essa sistematização conjunta dos votos e também alguns ajustes nas minutas, que distribuí previamente, para fins de propiciar a deliberação Colegiada mais célere.

Princípio, Senhor Presidente, Ministro Luiz Fux, por declarar, de início, a modificação da minha compreensão tal como houvera assentado na cautelar em relação ao feito atinente à Companhia Metropolitana do Distrito Federal, em que houvera inicialmente assentado que deveria também se submeter ao regime especial dos pagamentos da Fazenda Pública, ao passo que mantenho o entendimento prévio quanto à Emater-Pará, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará.

Explicito essa diferenciação e este segundo olhar mais verticalizado que, como disse, revela a importância não só das sustentações orais, mas também das contribuições genuínas dos *amici curiae* para o desate da matéria, e também evidencia que todos nós aqui nos encontramos num Juízo Colegiado cujo resultado também se constrói a partir dessa interlocução dialógica entre os magistrados, com a advocacia pública, com a advocacia privada, com o Ministério Público, fazendo, portanto, o verdadeiro sentido do Juízo Colegiado, aplicando a expressão *festina lente*, ou seja, como se sabe, conjugando prudência e ousio, portanto, tendo essa preocupação, que remete às origens do sentido dessa expressão latina.

Portanto, eu estou a dizer que, num segundo olhar mais verticalizado, notadamente por intermédio do cotejo entre a hipótese da empresa estatal dependente da estrutura distrital e a diretriz jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, firmo convicção que aqui trago no sentido de propor o não referendo da cautelar, embora por mim mesmo anteriormente deferida de forma monocrática, em relação à ADPF 524 e ratifico, por outro lado, as razões e conclusões adotadas, também em sede monocrática, já no âmbito da ADPF 530, ambas de minha relatoria, e as razões são as seguintes.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Senhor Presidente, ilustres Ministras e preclaros Ministros, não antes de saudar as brilhantes atuações dos nobres advogados públicos e privados em demandas de significativo interesse público os quais me levaram a significativa reflexão em curto espaço temporal, **declaro proferir voto conjunto em relação às arguições de descumprimento de preceito fundamental processadas sob os n. 524 e 530, ambas de minha relatoria.**

Igualmente, escuso-me perante os nobres colegas de bancada por propor alteração às minutas de voto previamente distribuídas para fins de célere deliberação colegiada, **venho neste momento apresentar modificação de minha compreensão segundo a qual a Companhia Metropolitana do Distrito Federal (Metrô-DF) deve submeter-se ao regime especial de pagamentos da Fazenda Pública, ao passo que mantenho entendimento prévio quanto à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER-PA).**

**Por isso, em um segundo olhar mais verticalizado acerca da matéria, notadamente por intermédio de cotejo entre a hipótese da empresa estatal dependente de estatuta distrital e a diretriz jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, firmo convicção no sentido de não referendar a medida cautelar por mim anteriormente deferida de forma monocrática em relação à ADPF 524 e de ratificar as razões e conclusões adotadas em sede monocrática no âmbito da ADPF 530, ambas de minha relatoria, pelas razões as quais passo a declinar.**

Inicialmente, constata-se que a controvérsia suscitada em abstrato no que diz respeito à submissão de empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais ao regime constitucional de precatórios é tema de altíssima incidência na jurisdição constitucional deste Supremo Tribunal Federal.

**ADPF 524 MC-REF / DF**

No breve iter processual entre as sustentações orais realizadas e a presente manifestação de voto, colho do sistema processual desta Corte as seguintes situações processuais de arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas em face de decisões da Justiça Trabalhista:

ADPF	Empresa	Relator	Liminar	Mérito
556/RN	Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte	Ministra Cármen Lúcia	Pendente	Pendente
555/PA	Centrais de Abastecimento do Estado do Pará	Ministro Celso de Mello	Deferida em 18.12.2018	Pendente
549/PB	Companhia de Água e Esgotos da Paraíba	Ministro Celso de Mello	Deferida em 06.12.2018	Pendente
542/SC	Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina	Ministro Celso de Mello	Deferida em 18.12.2018	Pendente
530/PA	Empresa de Assistência Técnica e	Ministro Edson Fachin	Deferida em 16.08.2018	Pendente

**ADPF 524 MC-REF / DF**

	Extensão Rural do Estado do Pará			
524/DF	Companhia do Metropolitan o do Distrito Federal	Ministro Edson Fachin	Deferida em 08.08.2018	Pendente
513/MA	Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão	Ministra Rosa Weber	Deferida em parte em 09.03.2018	Pendente
508/PB	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado da Paraíba	Ministro Luís Roberto Barroso	Prejudicada	Extinto sem julgamento do mérito (princípio da subsidiarieda de)
485/AP	Estado do Amapá	Ministro Luís Roberto Barroso	Deferida em 09.11.2017	Pendente
484/AP	Estado do Amapá	Ministro Luiz Fux	Deferida em 17.11.2017	Pendente
437/CE	Empresa de Assistência Técnica e	Ministra Rosa Weber	Deferida em parte em 22.03.2017	Pendente



**ADPF 524 MC-REF / DF**

	Extensão Rural do Estado do Ceará			
405/RJ	Estado do Rio de Janeiro	Ministra Rosa Weber	Deferida em parte em 14.06.2017 pelo Pleno	Pendente
387/PI	Empresa de Gestão de Recursos do Estado do Piauí S/A	Ministro Gilmar Mendes	Deferida em 11.04.2016	Procedente em 23.03.2017

Há, ainda, outras ADPFs ajuizadas em face de decisões da Justiça comum, notadamente os Tribunais de Justiça de Estado-membro, como é o caso da ADPF 250, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, e da ADPF 345, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso.

No contexto do regime excepcionalíssimo dos precatórios, assim como ocorre nas imunidades tributárias, ambas quando aplicáveis à Administração Pública Indireta na arquitetura inaugurada pelo Decreto-Lei 200/1967, sempre vem a calhar uma interessante frase atribuída ao Justice Robert Jackson da Suprema Corte Americana no caso "*US v. Allegheny County*" (1944) que está reproduzida na epígrafe no tese de doutoramento sobre imunidades tributárias da Eminente Ministra Regina Helena do Superior Tribunal de Justiça e na clássica obra do Ministro e ex-Presidente do STF Aliomar Baleeiro "*Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*", que é a seguinte: "Olhando retrospectivamente, é fácil ver-se que a linha entre o tributável e o imune foi traçada por um punho vacilante."

A mesma metáfora pensada pelo Justice Jackson quanto às

**ADPF 524 MC-REF / DF**

imunidades tributárias pode ser imaginada à extensão do regime processual das Fazendas Públicas, o que inclui a sistemática dos precatórios, às empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos próprios do Estado, pois o art. 100 da Constituição da República assim dispõe, com acréscimo de grifos: *“Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.”*

A respeito dos conceitos normativos de Fazenda Pública e de entidades de direito público, estas últimas previstas no §5º do mesmo dispositivo constitucional, uma leitura coerente e legítima seria aquela em que somente se consideraria sujeita ao regime dos precatórios a Administração Pública Direta, como bem doutrinam os professores da Universidade Federal do Paraná Egon Bockmann, Betina Grupenmacher, Rodrigo Kanayama e Diogo Agottani:

“A norma do art. 100, *caput* e §5º, da CRFB, não deixa margem para dúvidas: são só e tão somente os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas – isto é, das entidades de direito público – que se submetem ao regime jurídico dos precatórios. O legislador constituinte não poderia ter sido mais claro e explícito nessa limitação passivo-subjetiva.

A redação, aliás, é uniforme em todas as Constituições brasileiras: no art. 182 da Constituição de 1934, no art. 95 da Carta de 1937 e no art. 204 da Constituição de 1946, estava consignada a mesma expressão, circunscrevendo que tal regime excepcional dirigia-se aos ‘pagamentos devidos pela Fazenda’. Já o art. 112 da Constituição de 1967 reiterou tal locução no *caput*, mas especificou ainda mais em seu §1º: ‘É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público (...)’ - redação que foi repetida no art. 117 e respectivo §1º da EC 1/1969.

(...)

**ADPF 524 MC-REF / DF**

Dúvida não pode haver, portanto, que a Constituição promulgada em 1988 tornou ainda mais preciso o qualificativo ‘público’ para a Fazenda-devedora e para os orçamentos em que tal rubrica pode ser consignada. Nítida e intransponível é a segregação constitucional do regime às pessoas sujeitas ao regime de direito público, tornando-o excepcional por completo em relação às demais pessoas jurídicas estatais e regra coerente no que tange às pessoas integrantes da Fazenda Pública.

(...)

**Com efeito, a expressão Fazenda Pública pode ser constitucionalmente examinada sob diversos ângulos, quando menos (i) em seu sentido orgânico (determinado conjunto de entidades e pessoas associadas à ideia de Fisco e de Erário); (ii) em seu sentido material (o conjunto de bens e direitos que constituem o Erário) e, por fim, (iii) em seu sentido de atividade desenvolvida por determinadas pessoas públicas (seja própria administração do Erário, seja a participação, nessa condição, em processos judiciais).**

(...)

**Dessa análise resulta que a Fazenda Pública estampada no art. 100 da CRFB há de ser entendida como o conjunto, limitado e determinado, de órgãos e entidades da Administração Pública, destinado a promover atividades que envolvam a gestão dos bens e direitos do Erário, bem como a sua defesa em Juízo. Em outras palavras, a Fazenda Pública é composta pelas pessoas jurídicas de direito público que administram, ativa e passivamente, o Fisco.” (BOCKMANN, Egon Moreira *et al.* **Precatórios: o seu novo regime jurídico: a visão do Direito Financeiro, integrada ao Direito Tributário e ao Direito Econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 53-55, grifos nossos).**

Decerto, o critério de coincidência entre as categorias jurídicas Fisco, Erário e Fazenda Pública teria tornado mais singela a resolução das presentes controvérsias, contudo não foi essa a senda trilhada pela jurisprudência deste Egrégio Supremo Tribunal Federal.

**ADPF 524 MC-REF / DF**

Ante a figura de linguagem do Justice Jackson, este Tribunal tem compreendido ser um contrassenso onerar com penhora em contas de titularidade dessas entidades, ainda que estas sejam modeladas juridicamente como pessoas jurídicas de direito privado, pois estas estão sujeitas às amarras do planejamento e controle orçamentários, assim como suas principais finalidades são justamente a prestação de serviços públicos próprios da estatalidade.

Por isso, fiz constar nas decisões monocráticas concessivas de liminares diversos precedentes em sede de controle concreto-difuso e abstrato-concentrado de constitucionalidade, de modo a comprovar que a compreensão iterativa do STF firmou-se no sentido de que empresa estatal que atua na ordem econômica prestando serviços públicos próprios do Estado, sem intuito de lucratividade, nem caráter concorrencial, equipara-se ao conceito de Fazenda Pública e demais entidades de direito público com assento no art. 100 da Constituição da República, para fins de submissão ao regime constitucional de precatórios.

Eis o excerto das decisões ora submetidas a referendo:

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

**ADPF 524 MC-REF / DF**

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 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 –

**ADPF 524 MC-REF / DF**

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 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

**ADPF 524 MC-REF / DF**

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 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 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

**ADPF 524 MC-REF / DF**

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:

“Agravos regimentais 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. Agravos regimentais não providos.” (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



**ADPF 524 MC-REF / DF**

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)”

Após as decisões de minha lavra ora submetidas ao Colendo Plenário, vieram a corroborar essa linha jurisprudencial em momento próximo ao último recesso forense as decisões monocráticas proferidas nas ADPFs 524 (j. 18.12.2018), 549 (j. 06.12.2018) e 555 (j. 18.12.2018), todas de relatoria do Ilustre Ministro Decano Celso de Mello.

Nessa linha, sob a perspectiva jurisdicional e dogmática inerente a quem encarregado de encerrar a cadeia argumentativa de índole constitucional em ambiência democrática, encerrando controvérsia suscitada em abstrato, torna-se progressivamente dificultoso, ante a complexidade que se reveste o Estado brasileiro, realizar diferenciações em função da utilidade pública, *v.g.* saneamento, água, gestão de mão de obra, transporte metroviário, auxílio na política agrícola.

Com a finalidade de cumprir o ônus argumentativo dessa empreitada, cinjo-me na esteira de certo minimalismo judicial às duas situações postas em análise: (i) a assistência técnica e extensão rural e (ii) transporte metroviário.

**1. Quanto à assistência técnica e extensão rural, com as mais respeitosas vênias ao nobre causídico que assomou a tribuna com a finalidade de realizar *distinguishing* entre as denominadas EMATERs de diversas unidades federadas, considero que a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará, criada pela Lei**

**ADPF 524 MC-REF / DF**

**estadual 4.669/1976, empresa estatal de direito privado, vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, satisfaz os requisitos esculpidos pela jurisprudência assente deste Supremo Tribunal Federal.**

Na hipótese, o inciso IV do art. 187 da Constituição da República determina o planejamento e a execução da política agrícola pelo Poder Público, com a participação efetiva do setor produtivo, levando em conta, especialmente, a assistência técnica e extensão rural.

Por outro lado, a meu ver, a escolha do público-alvo da política pública levada a efeito pelo Estado do Pará não permite a este juízo supor a lucratividade como intuito dessa empresa. Simultaneamente, não se consegue visualizar situação na qual o marco concorrencial do agronegócio. Conclui-se, portanto, que é devida a extensão do regime de precatórios a essa empresa pública em consonância à compreensão jurisprudencial deste STF, por considerá-la equiparável a entidade de direito público com assento no §5º do art. 100 do Texto Constitucional.

Ademais, os argumentos adicionais esposados pelo Governador-Autor em sede de agravo regimental não me demovem da observância do princípio da separação dos poderes e da repartição constitucional das competências jurisdicionais.

Por mais louváveis que sejam as preocupações de mandatário de cargo público referente a chefia de Poder Executivo, o pleito de inviabilizar preventivamente o exercício jurisdicional de todo o aparato judicial trabalhista do Estado do Pará, a título de evitar novos bloqueios judiciais, foge ao arquétipo constitucional, porque trabalha com hipótese excepcionalíssima consistente em desrespeito ao sistema de precedentes.

Mesmo nesses casos que a teratologia ocorra, o sistema judicial opera sobre controle técnico vertical por intermédio de recursos e ações de competência originária. No particular, a via da reclamação constitucional atenderia com muito mais eficácia e de forma mais proporcional o desiderato do Requerente. De toda maneira, a normatividade legal faculta ao legitimado processual aviar pleito de tutela cautelar incidental a qualquer momento por simples petição.

Por conseguinte, a meu modo de ver a controvérsia constitucional

**ADPF 524 MC-REF / DF**

em abstrato, não merece prosperar a pretensão do Autor quanto a esse aspecto dos efeitos vinculantes e da eficácia erga omnes das arguições de descumprimento de preceito fundamental.

2. Por outro lado, a situação complexifica-se quando se considera a **natureza jurídica da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal**, cuja criação fora autorizada pela Lei distrital 513, de 28 de julho de 1993, sob a forma de empresa pública sob a forma de sociedade por ações, assegurada a participação mínima do DF em 51% do capital social e vinculada à Secretaria de Transportes desse ente federativo.

Conforme já fiz notar em decisão monocrática na ADPF 524, não há distribuição de dividendos ou participações aos acionistas, sendo a finalidade única do superávit contábil o aumento de capital social. Igualmente, a pessoa jurídica em questão goza de prerrogativas da Administração Pública, tal como a desapropriação por utilidade pública. Ostenta, ainda, garantias mobiliárias conferidas pelo Distrito Federal e seu patrimônio é complementado por transferências diretas com assento na Lei Orçamentária Anual do Distrito Federal.

A respeito dos dados técnicos trazidos à baila pelos “Amigos da Corte” relativos à aferição de receitas por meios diversos do financiamento público e das tarifas pagas pelos usuários, verifica-se que há no Brasil e na experiência comparada diversos modelos de co-participação pública e privada em sistemas e projetos de mobilidade urbana.

Decerto, a existência de Parcerias Público-Privadas, como é o caso da recente linha 6 do Metrô da Cidade de São Paulo, e a delegação de parcela dos serviços de transporte à iniciativa privada são realidades em diversos entes da Federação.

Não é o caso do Distrito Federal. Na territorialidade distrital, opera-se a modalidade de transporte sobre trilhos com sistêmicos déficits e aportes periódicos do ente distrital e, por vezes, da União para investimentos e custeio. O órgão está sujeito às limitações prudenciais com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao controle externo dos Tribunais de Conta da União e do Distrito Federal, a depender da origem

**ADPF 524 MC-REF / DF**

dos recursos públicos.

A propósito, reproduz-se excerto de relatório sobre transporte metroferroviários de passageiros elaborado em 2016 pela Confederação Nacional de Transportes:

“A região conta com um sistema de metrô, cujas linhas circunscrevem-se aos limites de Brasília, nas regiões administrativas de Águas Claras, Ceilândia, Guará, Park Way, Plano Piloto, Samambaia e Taguatinga. A operação do metrô é da competência da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – Metrô DF, conforme será detalhado a seguir.

Os primeiros estudos para a elaboração do metrô de Brasília tiveram início em 1991. Nesse mesmo ano, foi criada uma Coordenadoria Especial, integrada por técnicos do Governo do Distrito Federal e incumbida de gerenciar a construção do metrô. As obras tiveram início em 1992. A Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – Metrô DF, encarregada da operação, foi criada em 1993. A operação experimental decorreu de 1998 a 1999, e a operação comercial teve início em 2001, com a inauguração do trecho que liga Samambaia a Taguatinga, Águas Claras, Guará e Plano Piloto – linha Samambaia. O trecho de Taguatinga a Ceilândia Sul – linha Ceilândia – entrou em operação comercial em 2007 e, em 2008, houve nova expansão até o Terminal Ceilândia.

O sistema metroviário do Distrito Federal, com duas linhas – parcialmente coincidentes –, conta atualmente com 39,1 km e 24 estações. No traçado, totalmente segregado, há trechos subterrâneos, em trincheira e em superfície. Fazem parte do material rodante 120 carros. Nas composições formadas, há quatro carros por trem, sendo o intervalo entre trens, em média, de 220 segundos (três minutos e 40 segundos). O Metrô DF conta com uma força de trabalho de 1.066 empregados e 1.140 funcionários terceirizados. A tração do sistema, na totalidade da malha, é do tipo elétrica por terceiro trilho. O regime de contratação de energia é cativo e, em 2015, o consumo energético de tração foi de 62.096 MWh, e o de auxiliares, 6.625

**ADPF 524 MC-REF / DF**

MWh.

A entrada de passageiros por ano – assim como o número de passageiros transportados por ano – foi de 41,1 milhões. Nos dias úteis, na média anual, a entrada de passageiros – e o número de passageiros transportados – foi de 144 mil – tendo aumentado 11,6% desde 2012. O número de passageiros. em 2015 foi de 572,0 milhões – tendo aumentado 5,7% desde 2011, apesar de ter diminuído 6,1% em relação a valores de 2013 – e o número de carros.km programados foi de 15,3 milhões – um aumento de 183,3% em relação a 2011. Em face dessa demanda, a capacidade ofertada – oferta real de lugares em capacidade.km – foi de 2,9 bilhões.” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. **Transporte Metroferroviário de Passageiros**. Brasília: CNT, 2016, p. 61-62)

**No entanto, fruto de reflexão que me vi obrigado a realizar na condição de Juiz Constitucional, por força das autoridades dos argumentos trazidos nas sustentações orais, firmo convicção segundo a qual a situação do Metrô-DF não se amolda à diretriz jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, por não cumprir os requisitos da ausência de (i) caráter concorrencial e de (ii) intuito lucrativo.**

**Quanto ao item (i),** após detida análise da Política Nacional de Mobilidade Urbana veiculada pela Lei federal 12.587/2012, constato que a única diferenciação quanto ao modo de transporte urbano refere-se à motorização, nos termos do §1º do art. 3º do referido diploma legal. Nesse sentido, vem a calhar as definições legais trazidas pelo art. 4º da mesma legislação no que diz respeito ao transporte urbano (*“I - conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”*), ao passo que se considera no inciso VI desse dispositivo o transporte público coletivo como *“serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público.”*

Postas essas circunstâncias de mobilidade urbana, embora

**ADPF 524 MC-REF / DF**

apresentem ostensiva utilidade pública à população, o caráter concorrencial dos serviços prestados pela Companhia do Metropolitano do Distrito Federal é passível de apreensão em torno da ideia de competição entre os diversos modais.

Amparo-me no escólio doutrinário de Paolo Henrique Spilotros Costa em dissertação de mestrado específica sobre a regulação econômica do transporte metroviário:

**“Neste ponto, em que pese o monopólio natural dos serviços metroviários, é o segmento dos transportes em conjunto que ditará a regulação de serviços individualizados. A regulação, portanto, passa pelo estabelecimento de regras competitivas entre os diversos modais.** Note-se que, em etapa anterior às diversas concessões de serviços de transporte, havia verdadeiros oligopólios, nos quais os agentes ditavam comportamentos coincidentes com objetivo de, prejudicando a escolha por parte do usuário – que depende do transporte para trabalho, lazer etc. - manter margem acentuada de lucro.

A concorrência entre os modais de transporte (...) é política salutar para a eficiência dos fins públicos dos serviços públicos delegados aos particulares. **O certo é que em todas as áreas existe a possibilidade de algum plano de concorrência, seja direta, quando dois concessionários atuarem na mesma região, seja indireta, pela comparação de desempenho e eficiência entre dois ou mais concessionários,** que embora atuando em áreas distintas, faculte a visualização do atendimento dos objetivos legais para impor correções e alterações nas tarifas.” (COSTA, Paolo Henrique Spilotros. **Planejamento e Regulação do Transporte Metroviário.** Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006, p. 132-133, grifos nossos)

A propósito, o referido jurista exemplifica situação de competição indireta entre modais quando diz na nota de rodapé 64 da obra supracitada que *“é o caso das linhas metroviárias atravessarem corredores de tráfego longitudinais às linhas de ônibus (linha 1 no Estado do Rio de Janeiro),*

**ADPF 524 MC-REF / DF**

*ou mesmo de ramais ferroviários (linha 2)''.*

**Logo, por visualizar poder-dever dos Poderes Legislativos federal, estadual e municipal e do Estado-Regulador, consistente em promover a competição entre os diversos modais de transporte motorizado urbano, compreendo não atendido o requisito jurisprudencial referente ao caráter não concorrencial da estatal para sujeitar-se, por equiparação, ao regime excepcional de precatórios, ao fundamento de existência e desiderabilidade de competição indireta.**

Por outro lado, **em relação ao item (ii)**, com esteio precipuamente nos subsídios técnicos aduzido aos autos pelos *amici curiae* e no Plano Estratégico Institucional 2017-2021 do Metrô-DF, constato que a ausência de intuito lucrativo por mim assentado em decisão monocrática não é certo como *supus* em juízo preliminar.

Consta no PEI da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal o objetivo de não dependência financeira perante o Tesouro distrital, o que, ao fim e ao cabo, indica credibilidade de operação viável financeiramente e, por consequência, potencialmente lucrativa, ante o modelo de atuação do Estado sobre e na Economia preconizado na Constituição da República de 1988, que deve ser subsidiário em diversos mercados, sempre que possível sob as luzes do interesse público.

No particular, verifica-se que a não dependência financeira decorreria da modernização do sistema de bilhetagem, implantação de tarifa equilíbrio, otimização de despesas e ampliação de receitas extratarifáticas.

Colaciono, por relevante, o seguinte excerto do referido documento oficial, com nossos grifos:

“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 o excesso de gastos, o desperdício e, em último nível, a corrupção.

**ADPF 524 MC-REF / DF**

**Não há motivo valido para existência de uma empresa pública dependente do tesouro estatal. Caso não seja possível a precificação adequada de produtos ofertados, melhor será a existência de um órgão público, submetido a normas adequadas a sua natureza jurídica.**

No entanto, atualmente, o METRÔ é uma empresa dependente, ou seja, é uma empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral, sem correlação com os serviços prestados. A proposta da tarifa de equilíbrio é a empresa deixar de ser dependente, cessando o instituto de mera transferência de recursos financeiros pelo GDF para o pagamento de despesas. Ressalta-se que uma empresa, mesmo estatal, que presta serviço ao estado e, portanto, recebe recursos contra a prestação destes serviços não é considerada dependente. A condição de dependência só ocorre pela transferência a título de subvenção ou subsídio, sem contraprestação de serviços ou produtos.

Cabe observar que não se trata de caracterizar o METRÔ/DF como empresa independente, mas tão somente como empresa controlada, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000, de Responsabilidade Fiscal. As necessidades financeiras da empresa vão continuar sendo discutidas com o GDF, mas os recursos serão ofertados a partir da precificação de resultados capazes de garantir os recursos necessários.

**No caso da transmutação da situação do METRÔ/DF, os gastos com a folha de pagamento e respectivos encargos sociais de seus funcionários não serão mais computados na apuração dos gastos totais de pessoal do Poder Executivo do Distrito Federal. Isso impactará na redução da relação desses gastos com a receita corrente líquida, favorecendo a superação dos limites impostos pela LRF. Por outro lado, o METRÔ passa a ter maior autonomia normativa para gerir sua política de pessoal, tanto em relação a contratações quanto a remuneração.**

Nessa nova situação, o METRÔ/DF também não integrará



**ADPF 524 MC-REF / DF**

mais o orçamento fiscal ou de seguridade social, entretanto seu Orçamento comporá o Programa de Dispendio Global, sempre aprovado pelo Governador. Isso garantirá maior agilidade na mudança de priorização de gastos, e aproveitamento de saldo de recursos financeiros e orçamentários.

(...)

**Assim, a proposta prevê a substituição de simples transferência para subvenção direta à Companhia, pela remuneração de seus serviços de forma mista. Os serviços serão pagos em parte em função dos quilômetros rodados pelos trens e em parte em função dos usuários transportados pelo sistema.**

**Restam claros os limites para um modelo de aumento do preço das tarifas como forma de financiar as melhorias reivindicadas pelos usuários dos serviços, por isso a meta é ter capacidade de financiar suas atividades, por intermédio de cobrança ao Governo do Distrito Federal dos serviços de transportes aos cidadãos. Assim, haveria a transformação de um subsídio à empresa em um subsídio ao usuário.**

**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.**

Desta forma, o cálculo inicial da tarifa deverá permitir uma pequena folga de caixa do METRÔ/DF, em virtude das diversas incertezas relativas à nova condição e pelas eventuais despesas não dimensionadas, em decorrência da complexidade na operação. Esse cálculo deve levar em consideração a política de tarifas cobradas dos usuários e a política de recursos humanos prevista para o exercício de referência. Ressalte-se que as políticas mencionadas continuarão sob controle e aprovação do GDF, nos moldes do que ocorre com outras empresas controladas. Ocasionais superávits, decorrentes dessa

**ADPF 524 MC-REF / DF**

estimativa, serão revertidos ao Orçamento de Investimento do METRÔ/DF, corrigindo a distorção e retornando ao controle do GDF em sua integralidade, com aplicação regulada pela legislação orçamentária e financeira, inclusive quanto a contingenciamentos necessários. Determinado o valor correto do ressarcimento, a tarifa de equilíbrio será mantida em todo exercício, com reequilíbrio financeiro em caso de ocorrências supervenientes. Eventuais folgas de caixa em um exercício podem ser consideradas para abatimento da tarifa de equilíbrio de exercício posterior. Neste sentido, enfatiza-se que no modelo pretendido, a capacidade de investimento do METRÔ/DF será regulada pelo Orçamento do Distrito Federal relativo ao investimento das empresas estatais.

**O momento é propício à implantação da sistemática descrita, tendo em vista a redução significativa de custos obtida no exercício de 2016, sendo necessária a continuidade dessa política, conforme próximo tópico.**

Por oportuno, indica-se que a não dependência financeira do GDF garantirá uma maior independência na política de contratações, necessária à ampliação dos serviços (item 5.1.1).” (Disponível em: <<http://www.metro.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/PEI-2017-2021-APM-v.-2016.12.15-vers%C3%A3o-final-p.-Consad.pdf>>. Acesso em 21 de março de 2019)

Superada a questão da plausibilidade das alegações dos Governadores-Autores, conforme também já posto na decisão monocrática, constato a iminência de perigo de difícil reparabilidade nas duas arguições de descumprimento de preceito fundamental, pois se versa sobre verbas de incerta recuperabilidade, após suas transferências a credores de obrigações trabalhistas de natureza alimentar. Além disso, constata-se elevado risco de comprometimento do patrimônio e das receitas das pessoas integrantes da Administração Pública Indireta dos entes federativos em questão.

**ADPF 524 MC-REF / DF**

**Diante dessas razões, concluo meu voto conjunto pelo referendo da decisão liminar monocraticamente concedida em relação à EMATER – Pará na ADPF 530, com prejuízo do agravo regimental interposto pelo Governador do Estado do Pará, e por infirmar a decisão pretérita de minha lavra favorável ao Governo do Distrito Federal e à Companhia Metropolitana do Distrito Federal no âmbito da ADPF 524.**

Ademais, convicto dessa percepção e observado que esta arguição já se encontra devidamente instruída, com informações definitivas do Arguido e os pareceres da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, **proponho a conversão do julgamento deste referendo em decisão de mérito, com a finalidade de estabilizar as expectativas sociais do jurisdicionado e das eminentes autoridades públicas quanto às controvérsias suscitadas em abstrato.**

Evoco como precedentes a esse expediente processual a ADPF 413, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 21.06.2018; a ADPF 387, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 25.10.2017; e a ADPF 190, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 27.04.2017.

Logrando êxito na proposta ora apresentada, **julgo improcedente a ADPF 524, ao fundamento de viabilidade de execução regular não sujeita ao regime de precatórios de decisões condenatórias judiciais proferidas contra o Metrô-DF por parte do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região.**

**Do mesmo modo, julgo parcialmente procedente a ADPF 530, com a finalidade de determinar que as execuções de decisões judiciais proferidas contra a EMATER - PARÁ por parte do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região ocorra exclusivamente sob o regime de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição da República, não submetendo-se a estatal a constrições judiciais diversas.**

É como voto.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, o cabeçalho destes processos sugere alguma dúvida quanto à adequação do instrumental. Por quê? Porque se tem Governos arguindo descumprimento de preceito fundamental em relação a cidadãos e trabalhadores.

De início, não concebo o ajuizamento das arguições por Governos. São partes legítimas para arguição aquelas que o são para a ação direta de inconstitucionalidade.

Indaga-se: as execuções, em curso no Juízo próprio, foram direcionadas contra pessoas públicas, pessoas jurídicas de direito público? A resposta é desenganadamente negativa. As execuções foram direcionadas, por tomadores de serviço, contra pessoas jurídicas de direito privado. A alusão ao vocábulo "pública" consta da nomenclatura da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal – Emater. Se formos às Leis da criação dessas duas Companhias, vamos ver que são pessoas jurídicas de direito privado. A única peculiaridade é que, considerada a espécie empresa pública, tem-se a participação acionária do Poder Público, na percentagem de cinquenta e um por cento.

Não concebo que se admita a legitimidade do Governador do Distrito Federal, do Governador do Estado do Pará, na defesa de direito alheio, de pessoas jurídicas de direito privado.

Mas há mais: surge imprópria a arguição de descumprimento de preceito fundamental, a implicar, em última análise, queima de etapas para chegar-se ao Supremo. A meu ver, as arguições ganham contornos de verdadeiras avocatórias. Mediante as arguições, está-se trazendo ao Tribunal, considerada a provocação de partes ilegítimas – como já ressaltai, os Governadores do Distrito Federal e do Estado do Pará –, o que deveria chegar na via recursal – como disse –, com queima de etapas e, o que é pior, visando esvaziar-se a concretude de prestações

**ADPF 524 MC-REF / DF**

alimentícias.

Em síntese, as empresas contratam pela Consolidação das Leis dos Trabalho, mas não querem se subordinar ao regime de execução própria. Querem, por meio de interposta pessoa, o Governador do Estado, e numa via que devia ser afunilada, da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a observância do direito público.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Eu acredito, Ministro Marco Aurélio, que, conforme o Relator aqui noticiou, há muita controvérsia sobre esse tema, até porque os Estados, como oferecem aportes a essas empresas, eles são, teoricamente, terceiros prejudicados, que têm interesse processual e, teoricamente, teriam *legitimatío ad causam*. Mas não estou negando tudo o que Vossa Excelência disse, estou dizendo que a percepção é de que há efeito reflexo no Estado.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Não concebo, Presidente, quanto às execuções em curso, direcionadas contra ex-empregadores – legitimação concorrente, substituição processual das empresas, no que têm personalidade jurídica própria. Não concebo que se conclua nem pela legitimação concorrente nem pela substituição dessas empresas. Elas não poderiam vir com a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Mas, então, vem o Estado, que, em relação a elas, apenas tem uma qualidade – quer dizer, o Distrito Federal e o Estado do Pará –, que é a de acionista, mais nada.

Então, Presidente, adianto o voto, para não retornar à tecla, não admitindo a legitimidade dos Governos para o ajuizamento destas arguições de descumprimento de preceito fundamental.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Mercê de eles terem legitimidade na declaratória de constitucionalidade.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Digo da manifesta impropriedade das arguições.

Por isso, preliminarmente, não admito as arguições de descumprimento de preceito fundamental.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

**DEBATE**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Eu questiono o Colegiado se haveria necessidade de destacar essa preliminar. Eu acho que sim, não é? Então, como o Ministro Alexandre entende que deve ser destacada a preliminar, só essa questão, vamos destacá-la, ou não?

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Presidente, até iria pedir para destacar porque, em relação ao mérito, irei pedir vista. Então, acho que poderíamos destacar a preliminar.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Presidente, se vai haver pedido de vista, seria interessante que fosse amplo, inclusive quanto à preliminar, para julgar-se de forma concentrada.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Eu tenho a impressão de que a preliminar pode esvaziar até o pedido de vista. Se acolhida, esvazia o pedido de vista.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - É verdade, se acolhida a preliminar, não há necessidade da vista, porque já acabou.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - É condição da ação constitucional.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Vossa Excelência, ministro Alexandre de Moraes, está confiando muito no meu taco de julgador!

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Então! Aí, fico mais tranquilo na vista.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, antes de encerrar o julgamento, pediria a Vossa Excelência, se fosse possível, que convidasse um dos Advogados que assomou à tribuna ontem, seja o Advogado que representa a ANAMATRA, seja, eventualmente, o Advogado que fala pelo *amicus curiae* Sindicato dos Trabalhadores do Setor Público, para que esclareça, pelo menos para mim, se esses trabalhadores da EMATER foram contratados sob o regime

**ADPF 524 MC-REF / DF**

celetista. Isso, para mim, é importante.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Essa é uma praxe que algumas cortes constitucionais utilizam, e é importante que o pedido de Vossa Excelência seja aceito.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Agradeço a Vossa Excelência.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Vossa Excelência é Advogado de que entidade?

**O SENHOR ADVOGADO** - Não, pelo requerente, o Governador do Estado. Eu pediria vênia...

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Não, mas aqui a pergunta...Um momentinho, Doutor. O Ministro Lewandowski quer um esclarecimento da parte dos sindicatos. Depois, se surgir matéria de fato, o senhor pode falar.

**O SENHOR ADVOGADO** - Eu já adiantaria. Não só são regimes celetistas...

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Eu tenho o bom hábito de tratar bem os Advogados, mas a ordem dos trabalhos é assim: o Ministro Lewandowski pediu esclarecimento dos sindicatos.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, eu pedi que se manifestassem os representantes dos trabalhadores, mas, sem prejuízo, depois, que se manifeste também o representante do Governo do Estado. E vejo que os Advogados já se levantaram; o Advogado Representante do Governador, adiantou-se e assomou à tribuna. Portanto, creio que todos poderão se manifestar, tal como Vossa Excelência determinou, na ordem em que solicitei.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Então, Vossa Excelência quer ouvir os dos sindicatos?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Inicialmente, os sindicatos e os representantes dos trabalhadores, para saber qual é a relação jurídica mediante a qual foram contratados os trabalhadores pela EMATER.

**O SENHOR ADVOGADO** - Presidente, esclarecendo a dúvida do

**ADPF 524 MC-REF / DF**

eminente Ministro Lewandowski, sim, todos os empregados da EMATER são do regime celetista, tanto que, nas causas todas, são decisões da Justiça do Trabalho, que são objeto de questionamento, na fase de execução.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - É claro que, se foram enviadas para a Justiça do Trabalho, em princípio, era essa a resposta que eu aguardava. Eu queria apenas saber se, porventura, haveria um vínculo estatutário ou, eventualmente, um outro vínculo de natureza pública.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Para dar publicização a esses vínculos. Pois, não, Doutor Britto.

**O SENHOR CEZAR BRITTO (ADVOGADO)** - Ministro, só para esclarecer que, como estão conjuntas, os do Metrô também são todos celetistas, que é a segunda ADPF.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Pois, não, Doutor, mantendo a igualdade das partes, agora o senhor pode falar.

**O SENHOR ADVOGADO** - Obrigado! Ministro Lewandowski, são regidos pela CLT. No entanto, são selecionados pela via da seleção pública, e a EMATER é dependente integral do orçamento do Estado.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Está esclarecido.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - O Advogado aproveitou para fazer a defesa do próprio Governador.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Não, apenas prestou um esclarecimento pelo princípio da igualdade das partes. Então, vamos destacar a preliminar e vamos colher os votos.



**21/03/2019**

**PLENÁRIO**

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO S/ PRELIMINAR**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR)** - Estou conhecendo da arguição, porque preenchidos os requisitos, e também reconhecendo a legitimidade, como, aliás, a maioria deste Tribunal já o fez, na ADPF 387.

Portanto, estou conhecendo ambas as ADPFs e reconhecendo a legitimidade.

**21/03/2019**

**PLENÁRIO**

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO S/ PRELIMINAR**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente,  
peço vênua à divergência em relação à legitimidade e aos requisitos.

Acompanho o eminente Ministro-Relator.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO S/PRELIMINAR**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, eu considero relevantes as considerações do Ministro Marco Aurélio. Acho que, em algum momento, nós vamos ter que nos debruçar sobre a fixação de limites da ADPF.

Ela é muito importante, mas ando com a sensação de que ela está fugindo de controle; às vezes, é mandado de segurança; às vezes, recurso, portanto, ela tem prestado serviços importantes, mas, talvez, em algum momento, se precise de um freio de arrumação nessa matéria.

Por ora, no entanto, vou me filiar a essa posição mais liberalizante que temos adotado e, talvez, aguardando um momento mais oportuno e um estudo mais aprofundado, para que nós possamos ter limites definidos, para que também não seja um vale tudo processual.

Estou acompanhando o Relator.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO S/ PRELIMINAR**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Senhor Presidente, nestas ações, também acompanho o Relator.

Registro que tenho as mesmas preocupações do Ministro Marco Aurélio com relação à *legitimatio ad causam*. Todavia, nas ADPFs que me foram distribuídas para enfrentamento de liminar, eu também, como fez agora o Ministro Fachin, examinando a jurisprudência da Casa, não vi como afastar essa legitimidade diante da manifestação do Plenário, reconhecendo a legitimidade na ADPF 387 – também ajuizada pelo Estado do Piauí.

E o interessante – e, aí, comungo com as preocupações do Ministro Luís Roberto – é que, em uma das minhas ADPFs, especificamente a ADPF 513/MA, a arguição se fez não só contra as decisões da Justiça do Trabalho, mas também contra as decisões da Justiça Estadual e da Justiça Federal.

Então, de fato, sob a abrangência dessas ADPFs, está um número enorme de decisões judiciais, o que a mim também causa preocupação num controle concentrado, sobretudo em função das belíssimas sustentações orais que ontem nós ouvimos, a apontarem divergências e controvérsias fáticas com relação a aspectos essenciais para o enquadramento que aqui nós efetuamos.

Voto rejeitando, Senhor Presidente.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO S/ PRELIMINAR**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhor Presidente, se estivéssemos no início do julgamento, numa fase preliminar, acolheria a objeção levantada pelo Ministro Marco Aurélio, e também, nesse sentido, associo-me às preocupações de Sua Excelência, Ministro Barroso.

O que vejo, no entanto, é que, por razões de ordem prática e de economia processual, tendo em conta que o julgamento já se iniciou, houve a prolação do voto de mérito do Relator e ainda tivemos, diante de nós, substanciosas sustentações orais e agora um pedido de vista: não vejo nenhuma praticidade, muito pelo contrário, acho que isso militaría, com o devido respeito, contra o bom andamento dos trabalhos, caso nós paralisássemos o exame do feito e o prosseguimento do julgamento nesta etapa.

Portanto, associando-me inteiramente às preocupações e às objeções do eminente Ministro Marco Aurélio, diante desses fatos que enuncio, voto no sentido do prosseguimento do julgamento.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO S/ PRELIMINAR**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, acompanho o voto do Relator que, como disse, demonstrou de maneira cabal, a admissibilidade da ADPF em casos tais.

E me lembro que, a rigor - e isso foi antecipado, talvez, antes mesmo da lei, por José Afonso da Silva -, a ADPF, entre nós, além de ser subsidiária à ADI e à ADC - portanto, de fato, é uma alternativa naqueles casos em que não admitimos ADI e ADC -, ela tem realmente essa característica - isso dizia José Afonso, nos seus escritos antecipatórios, ele que acompanhou o processo constituinte -, de recurso constitucional, de uma *verfassungsbeschwerde*.

Portanto, nessa linha que a doutrina se desenvolveu, após o advento da Lei nº 9.882, que pode até, depois, discutir, em algum momento, critérios. O próprio Tribunal, em algum momento, foi mais severo com o critério de subsidiariedade. Mas é notório, nós tivemos aqui, não faz muito tempo, um debate sobre essa questão, em um caso, salvo engano, da relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em que essa temática se adiantou.

De modo que subscrevo, na íntegra, a posição trazida pelo eminente Relator.

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

**V O T O**  
**(s/ preliminar)**

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênia, Senhor Presidente, para acompanhar, integralmente, o douto voto proferido pelo eminente Relator.**

**É o meu voto.**

21/03/2019

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO S/ PRELIMINAR**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE)** - Apenas em razão dessa questão, tive oportunidade, ontem, de participar de um debate sobre o novo Código, na Ordem dos Advogados do Distrito Federal.

E, lá, naquela oportunidade, lembrei e até relembrei, baseado no meu querido amigo saudoso professor Barbosa Moreira, que, há vinte anos, o sistema processual brasileiro foi considerado um sistema que contemplava a regra processual mais bela do mundo, naquela parte em que afirmava que, se o juiz puder julgar o mérito a favor da parte a quem interessa a declaração de nulidade, ele deve afastar a questão formal e julgar a questão fundo.

Esta é uma questão de fundo importante. De sorte que, se afastada a preliminar, a tese que Vossa Excelência sustenta, no mérito, é muitíssimo importante, porque nós vamos debater, aqui, sobre salários de empregados, que vão se submeter ou não àquela demora da ordem dos precatórios, diante dos princípios constitucionais; e, para isso, vamos ter que vencer, também, a categorização de que o Estado é o empresário ou se o Estado é a Fazenda Pública *stricto sensu*.

Então, também vou rejeitar a preliminar, porque quero ouvir o voto de Vossa Excelência sobre essa matéria no mérito.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S) : 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. : CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS TRABALHISTAS DO DISTRITO FEDERAL (AAT-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 (DF038677/)

**Decisão:** Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, o Dr. Ilton Norberto Robl Filho; pelo *amicus curiae* Conselho Seccional do Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/DF, o Dr. Matheus Bandeira Ramos Coelho; pelo *amicus curiae* Associação de Advogados Trabalhistas do Distrito Federal - AAT-DF, a Dra. Elise Ramos Correia; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Transportes Metroviários e também Urbanos Coletivos de Passageiro sobre Trilho do Distrito Federal - SINDMETRÔ/DF, o Dr. Régis Cajaty Barbosa Braga; e, 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. Cezar Britto. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 20.03.2019.

**Decisão:** Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e reconheceu a legitimidade ativa *ad causam* do requerente, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), vencido o Ministro Marco Aurélio. Em seguida, após o voto do Ministro Relator, que não referendava a decisão que concedia a liminar e propunha a conversão do julgamento deste referendo em decisão de mérito, julgando improcedente o pedido formulado na arguição, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente). Plenário, 21.03.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S) : 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. : CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS TRABALHISTAS DO DISTRITO FEDERAL (AAT-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 (DF038677/)

**Decisão:** Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, o Dr. Ilton Norberto Robl Filho; pelo *amicus curiae* Conselho Seccional do Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/DF, o Dr. Matheus Bandeira Ramos Coelho; pelo *amicus curiae* Associação de Advogados Trabalhistas do Distrito Federal - AAT-DF, a Dra. Elise Ramos Correia; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Transportes Metroviários e também Urbanos Coletivos de Passageiro sobre Trilho do Distrito Federal - SINDMETRÔ/DF, o Dr. Régis Cajaty Barbosa Braga; e, 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. Cezar Britto. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 20.03.2019.

**Decisão:** Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e reconheceu a legitimidade ativa *ad causam* do requerente, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), vencido o Ministro Marco Aurélio. Em seguida, após o voto do Ministro Relator, que não referendava a decisão que concedia a liminar e propunha a conversão do julgamento deste referendo em decisão de mérito, julgando improcedente o pedido formulado na arguição, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente). Plenário, 21.03.2019.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, que referendava a medida cautelar, para suspender o conjunto de decisões judiciais que determinaram constrições patrimoniais em desfavor da empresa estatal Metrô-DF, no que foi acompanhado pelos Ministros Cármen Lúcia, Dias Toffoli (Presidente), Luiz Fux e Gilmar Mendes; do voto do Ministro Marco Aurélio, que acompanhava o Relator com ressalvas; e dos votos dos Ministros Ricardo Lewandowski, Rosa Weber e Roberto Barroso, que acompanhavam o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), não referendando a decisão que concedeu a liminar, propondo a conversão do julgamento deste referendo em decisão de mérito e julgando improcedente o pedido formulado na arguição, o julgamento foi suspenso para aguardar o voto do Ministro Celso de Mello, que não participou deste julgamento por motivo de licença médica (Art. 173, parágrafo único, do RISTF). Plenário, Sessão Virtual de 28.8.2020 a 4.9.2020.

**Composição:** Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

13/10/2020

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

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 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.

**ADPF 524 MC-REF / DF**

175, da CF). Precedentes.

5. Medida cautelar referendada.

**VOTO - VISTA**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Distrito Federal em face de decisões do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, que determinaram o bloqueio e/ou sequestro de verbas distritais para o cumprimento de dívidas trabalhistas de empresa pública distrital.

O Requerente sustenta que o bloqueio de valores depositados nas contas bancárias distritais, decorrente de execução de débitos trabalhistas devidos pela empresa pública distrital Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF), afrontaria o princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal), o regime de precatório (art. 100 da CF) e as regras sobre remanejamento de dotação orçamentária (art. 167,VI, da CF).

Afirma também que a Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF) é empresa pública dedicada a atividades de planejamento, construção e operação do sistema de transporte público coletivo sobre trilhos no Distrito Federal, bem como exploração das áreas lindeiras às vias metroviárias, atividades exercidas em regime de exclusividade.

Requeru, em sede de cautelar, a suspensão das constrições patrimoniais e da inscrição no cadastro de devedores trabalhistas do Metrô-DF, com imediata liberação dos valores bloqueados. No mérito, requer a procedência da ação para que a execução judicial em face do Metrô-DF submeta-se ao regime de precatórios, de forma exclusiva.

O eminente Relator deferiu a medida cautelar em 8/8/2018 (peça 55) para *“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*

**ADPF 524 MC-REF / DF**

*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”*.

Nessa decisão, Sua Excelência invocou a jurisprudência da CORTE que aplica o regime de Fazenda Pública às empresas públicas que prestam serviços públicos sem intuito de lucratividade, ou em concorrência com o setor privado, especialmente para efeito de afastar decisões judiciais que determinaram a penhora, bloqueio ou arresto de disponibilidades financeiras dessas entidades (ADPF 387, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/3/2017, DJe de 24/10/2017; ADPF 405 MC, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 5/2/2018; entre outros precedentes).

Por ocasião do julgamento do referendo da referida medida cautelar, o Ministro Relator votou pela não confirmação da mesma, pelos seguintes fundamentos: (a) a atividade do Metrô seria explorada em regime concorrencial, se considerada a disponibilidade de outros meios de transporte à disposição da população; (b) o Planejamento Estratégico Institucional do Metrô estabelece como objetivo a melhoria de vários aspectos operacionais da atividade da empresa, visando a eliminar a dependência financeira do Tesouro do DF, pelo que haveria intuito lucrativo na organização do Metrô.

Pedi vista do caso, para melhor exame da matéria.

Peço vênua ao eminente Relator para divergir de Sua Excelência e referendar a medida cautelar deferida, na esteira da jurisprudência da CORTE sobre a matéria, em especial o precedente firmado no RE 599.628, Rel. Min. AYRES BRITTO, Rel. para acórdão Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 25/5/2011 (Tema 253 da Repercussão Geral), em que afirmado 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 aos seus acionistas”*, o que, *a contrario sensu*, reafirma a aplicabilidade do regime de precatórios às entidades da Administração Indireta prestadoras de

**ADPF 524 MC-REF / DF**

serviços públicos essenciais.

Nessa mesma linha, os precedentes firmados pela CORTE em situações de fato muito semelhantes ao caso em julgamento, já mencionadas pelo Ministro Relator na decisão sob referendo, em especial a ADPF 275, de minha Relatoria (julgada em 17/10/2017, DJe de 27/6/2019), as ADPFs 387, Rel. Min. GILMAR MENDES, e ADPF 405, Rel. Min. ROSA WEBER, como também: ADPF 620-MC-Ref, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 3/4/2020, DJe de 12/5/2020; e ADPF 556, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgada em 14/2/2020, DJe de 6/3/2020.

Em todos esses precedentes, a CORTE aplicou o entendimento que preserva a prestação de serviços públicos essenciais, mesmo quando desempenhado por entes da Administração Indireta, com perfil jurídico de direito privado, atribuindo-lhes o figurino de Fazenda Pública para efeito de incidência do regime constitucional de pagamento por precatórios, de modo a preservar a alocação de recursos orçamentários aportados pelo Poder Público e a continuidade da prestação desses serviços a toda a coletividade.

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



**ADPF 524 MC-REF / DF**

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 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

**ADPF 524 MC-REF / DF**

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 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.

**ADPF 524 MC-REF / DF**

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 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 a

**ADPF 524 MC-REF / DF**

forma de sociedade por ações, denominada Companhia do Metroplitano 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 metas, como a modernização do sistema de bilhetagem, implementação de tarifa de equilíbrio, otimização de despesas e ampliação de receitas extratarifáticas, etc.

**ADPF 524 MC-REF / DF**

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.

Evidencie-se que, embora o *Plano Estratégico Institucional* objetive uma menor dependência financeira do Poder Público, tornando o empreendimento *potencialmente lucrativo*, o eventual resultado

**ADPF 524 MC-REF / DF**

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 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.

**ADPF 524 MC-REF / DF**

Em vista do exposto, DIVIRJO do Ministro Relator, para REFERENDAR A MEDIDA CAUTELAR e suspender o conjunto de decisões judiciais que determinaram constrições patrimoniais em desfavor da empresa estatal Metrô-DF.

É o voto.

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

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

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Atendem para o objeto desta arguição de descumprimento de preceito fundamental. Tem-se irresignação quanto à higidez constitucional de padrão interpretativo e



**ADPF 524 MC-REF / DF**

decisório adotado no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região, em controvérsias subjetivas a envolverem sociedade de economia mista vinculada à Administração indireta distrital, nas quais afastada a sistemática concernente à execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, observado o regime constitucional dos precatórios, considerada determinação de atos constitutivos a fim de adimplir verbas devidas a empregados.

A Companhia do Metropolitano do Distrito Federal – Metrô/DF possui personalidade jurídica de direito privado, dispõe de patrimônio próprio e goza de autonomia – artigos 1º e 2º da Lei distrital nº 513/1993, com redação conferida pelas de nº 2.173/1998, 2.306/1999 e 2.713/2001. A ressaltar essa óptica, percebam competir ao Diretor-Presidente a representação ativa e passiva, judicial e extrajudicial, da entidade – artigo 14 do Estatuto Social.

Nada obstante o ente federado tenha participação relevante na composição do capital social e parte das receitas da companhia seja oriunda de transferências operadas pelo Executivo, estas não integram a totalidade do patrimônio corrente da instituição, cuja gestão não se confunde com a da Conta Única do Tesouro distrital.

Assento a ilegitimidade ativa do Governador para formalizar a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Verifica-se a inadequação da via eleita. Eventual pronunciamento jurisdicional, contrário à ordem jurídica, voltado à satisfação de obrigação de pagar tal como consignado em título alcançado pela preclusão maior, há de merecer glosa ante o sistema de cautelas e contracautelas ínsitos ao devido processo legal, sendo dado chegar-se à Presidência do Supremo visando a suspensão da determinação. A assim não se concluir, ter-se-á violado o artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, no que prevê o requisito da subsidiariedade, revelador do cabimento da arguição apenas quando inexistir outro meio apto a sanar lesão a dispositivo fundamental.

Tenho como inadmissível a ação. Vencido no ponto, converto o referendo da liminar em julgamento final. O processo está aparelhado para análise definitiva da controvérsia constitucional, presentes

**ADPF 524 MC-REF / DF**

manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República.

Quanto ao mérito da arguição, acompanho o Relator, para julgar improcedente o pedido.

É como voto.

**13/10/2020**

**PLENÁRIO**

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>REDATOR DO ACÓRDÃO</b>	<b>: MIN. ALEXANDRE DE MORAES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TRANSPORTES METROVIÁRIOS E TAMBÉM URBANOS COLETIVOS DE PASSAGEIRO SOBRE TRILHO DO DISTRITO FEDERAL - SINDMETRÔ/DF</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RÉGIS CAJATY BARBOSA BRAGA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB/DF)</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS TRABALHISTAS DO DISTRITO FEDERAL (AAT-DF)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAQUEL FONSECA DA COSTA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: THIAGO DA SILVA PASSOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: 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)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RODRIGO CAMARGO BARBOSA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ANAMATRA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ILTON NORBERTO ROBL FILHO</b>

**ADPF 524 MC-REF / DF****VOTO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber:** Senhor Presidente, reconheço, de plano, a **legitimidade *ad causam*** ativa dos **Governadores do Distrito Federal e do Estado do Pará** para o ajuizamento das presentes ações (ADPF 524 e ADPF 530), nos termos dos **arts. 2º, I, da Lei 9.882/1999 e 103, V, da Constituição da República**.

2. Entendo **cabíveis** as presentes arguições de descumprimento de preceito fundamental, na medida em que têm por objeto, na forma do **art. 1º, *caput*, da Lei 9.882/1999**, evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de atos do Poder Público consistentes em ordens de bloqueio de recursos em contas bancárias titularizadas por entidades integrantes da Administração pública indireta (empresas públicas).

3. Os conjuntos de decisões judiciais que têm resultado em bloqueio e penhora de valores das contas da do Metrô-DF e da EMATER-PA traduzem, ambos, atos do Poder Público passíveis de controle judicial pela via da ADPF, por caracterizarem, a expropriação de recursos administrados por entidades integrante da Administração pública indireta (empresas públicas), afronta aos postulados constitucionais relativos aos princípios e regras regentes da exploração de atividade econômica pelo Estado (**art. 173**), ao regime de precatórios (**art. 100**) e à garantia de continuidade dos serviços públicos essenciais.

Não é demais enfatizar, nessa ordem de ideias, a posição ocupada, no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, pela garantia de **continuidade dos serviços públicos**, na medida em que estes assumem, no regime previsto na Carta de 1988, instrumentos particularmente relevantes de distribuição de direitos materiais subjetivos, notadamente os de natureza **prestacional**.

Por outro lado, é preciso reconhecer a dificuldade em se incluir, entre os preceitos fundamentais da ordem constitucional, normas veiculadoras de opções políticas relativas a determinados arranjos econômicos, financeiros e orçamentários, caso dos invocados **art. 173 da**

**ADPF 524 MC-REF / DF**

CF, cláusula autorizadora e limitadora da exploração de atividade econômica pelo Estado, e **art. 100, da CF**, que dispõe sobre regime de precatórios. Nada obstante, tais aspectos têm relação com a efetividade do **modelo de organização da Administração pública preconizado pela Lei Maior**, e, em alguma dimensão, com a interação entre os Poderes e a dinâmica do modelo federativo. Sobre o ponto, não é demais recordar que tamanha a importância atribuída pela Constituição ao **equilíbrio financeiro-orçamentário** dos Estados que nela previstas as excepcionais hipóteses de intervenção da União do **art. 34, V**.

Nesse sentido, o eminente Ministro Joaquim Barbosa observou, embora referindo-se ao **art. 167, X, da Constituição da República**, na decisão monocrática concessiva da medida liminar requerida pelo Estado do Piauí na **ADPF 114** (DJe 21.6.2007):

“Não que essa regra, isoladamente considerada, seja por si só, um preceito fundamental que mereça amparo pela via da ADPF. Mas sugere, concretamente, um desígnio maior da Constituição Federal, no que exige a concretização de outras garantias. Em exame preliminar, entendo que essa norma constitucional revela num ponto específico a conjunção de outros princípios entre os quais identifico: (i) o princípio constitucional da eficiência da administração pública, e o da continuidade dos serviços públicos – art. 37; (ii) rigorosa repartição tributária entre entes federados – capítulo VI do Título VI, da Constituição Federal (...); (iii) ainda como decorrência da repartição tributária, vinculação desses recursos repassados à sua ‘origem’ federal, o que legitima, até mesmo a fiscalização da sua aplicação pelo Tribunal de Contas da União – art. 71, VI, da Constituição Federal.”

Entendo, pois, suficientemente enquadrada a controvérsia, tal como apresentada, em hipótese de lesão a preceitos fundamentais, devidamente indicados na exordial.

**4. As presentes arguições não esbarram no óbice processual – pressuposto negativo de admissibilidade – contemplado no art. 4º, § 1º,**

**ADPF 524 MC-REF / DF**

da Lei nº 9.882/1999, segundo o qual “*não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”.

Tenho por demonstrada a insuficiência dos meios processuais ordinários para imprimir solução satisfatória à controvérsia objeto da presente ADPF. Impende ressaltar que “*a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental – revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional*” (ADPF 237-AgR/SC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 28.5.2014).

Não bastasse, tem sido prestigiada, na interpretação desse dispositivo, a consideração da eficácia típica dos processos objetivos de proteção da ordem constitucional, vale dizer, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante próprios ao controle abstrato de constitucionalidade. Significa afirmar que o referido dispositivo, ao consagrar o que a doutrina vem convencendo chamar de cláusula de **subsidiariedade** da arguição de descumprimento, exige, como condição de admissibilidade da ação, a inexistência de outro meio de sanar a lesividade que seja tão eficaz e definitivo quanto a ADPF, qual seja outra medida adequada no universo do **sistema concentrado de jurisdição constitucional**.

É o que foi decidido ao julgamento da referida ADPF 33/PA:

“(...) na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão –, contido no § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente

**ADPF 524 MC-REF / DF**

objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

(...)

Ainda sim, o ajuizamento da ação e a sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.” (ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 27.10.2006)

5. As decisões judiciais impugnadas reputam incabível a sujeição da Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF) e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER-PA) ao regime de precatórios assegurado pelo **art. 100 da Lei Maior** às Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, não obstante se tratem de entes integrantes da Administração pública indireta prestadores de serviços públicos essenciais em caráter de exclusividade.

A teor do **art. 173, § 1º, II, da Constituição da República**, a **empresa pública** ou a **sociedade de economia mista** que explora **atividade econômica** de produção ou comercialização de bens ou de prestação de

**ADPF 524 MC-REF / DF**

serviços está sujeita ao **regime jurídico** próprio das **empresas privadas**, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, **trabalhistas** e tributários. Nesse sentido:

“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 599628/DF, Relator Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgamento em 25.5.2011, DJe 14.10.2011)

É imperioso observar, no entanto, o entendimento pacífico desta Suprema Corte no sentido de que “*as empresas públicas prestadoras de serviço público distinguem-se das que exercem atividade econômica*” (RE 407.099/RS, Relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, julgamento em 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 Lei Maior**. Confiram-se:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. IMPENHORABILIDADE DE SEUS BENS, RENDAS E



**ADPF 524 MC-REF / DF**

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 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 220906/DF, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgamento em 16.11.2000, DJe 14.11.2002)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (...) 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. (...) As sociedades de economia mista e as empresas 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**

**ADPF 524 MC-REF / DF**

**da Constituição do Brasil não se aplica às empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades (estatais) que prestam serviço público.”** (ADI 1642/MG, Relator Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, julgamento em 03.4.2008, DJe 18.9.2008)

“Agravos regimentais 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. Agravos regimentais não providos.” (RE 852302-AgR/AL, Relator Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, julgamento em 15.12.2015, DJe 26.02.2016)

O exame da documentação trazida aos autos indica que o Metrô-DF, constituído sob a forma de empresa pública, explora atividade econômica em sentido estrito, em **regime de mercado**, ainda que o serviço essencial oferecido configure, pelas suas próprias características, um **monopólio natural**. O regime de exclusividade e a situação circunstancialmente deficitária da empresa, ainda que conducente à dependência de repasses de recursos públicos, não são suficientes para desfigurar o **intuito de lucro** da atividade empresarial.

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

**ADPF 524 MC-REF / DF**

**art. 100 da Constituição da República.**

6. Na esteira da orientação que tem sido adotada por este Plenário, considerando o adequado aparelhamento e suficiente instrução do processo objetivo, bem como a consolidação, com o decurso do tempo, da jurisprudência desta Corte sobre o tema, proponho a conversão do referendo à liminar em julgamento definitivo de mérito a fim de julgar **improcedente** a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

**É como voto.**

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE  
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 10ª REGIÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TRANSPORTES METROVIÁRIOS E TAMBÉM URBANOS COLETIVOS DE PASSAGEIRO SOBRE TRILHO DO DISTRITO FEDERAL - SINDMETRÔ/DF</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RÉGIS CAJATY BARBOSA BRAGA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB/DF)</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS TRABALHISTAS DO DISTRITO FEDERAL (AAT-DF)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAQUEL FONSECA DA COSTA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: THIAGO DA SILVA PASSOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: 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)</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RODRIGO CAMARGO BARBOSA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: ANAMATRA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ILTON NORBERTO ROBL FILHO</b>

**ADPF 524 MC-REF / DF**

**VOTO**  
(s/ mérito)

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Peço vênica para, dissentindo do eminente Relator, **acompanhar** o douto voto **proferido** pelo eminente Ministro ALEXANDRE DE MORAES.

**É o meu voto.**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 524**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S) : 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. : CONSELHO SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB/DF)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS TRABALHISTAS DO DISTRITO FEDERAL (AAT-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 (DF038677/)

**Decisão:** Após a leitura do relatório e a realização das sustentações orais, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo *amicus curiae* Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, o Dr. Ilton Norberto Robl Filho; pelo *amicus curiae* Conselho Seccional do Distrito Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB/DF, o Dr. Matheus Bandeira Ramos Coelho; pelo *amicus curiae* Associação de Advogados Trabalhistas do Distrito Federal - AAT-DF, a Dra. Elise Ramos Correia; pelo *amicus curiae* Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Transportes Metroviários e também Urbanos Coletivos de Passageiro sobre Trilho do Distrito Federal - SINDMETRÔ/DF, o Dr. Régis Cajaty Barbosa Braga; e, 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. Cezar Britto. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 20.03.2019.

**Decisão:** Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e reconheceu a legitimidade ativa *ad causam* do requerente, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin (Relator), vencido o Ministro Marco Aurélio. Em seguida, após o voto do Ministro Relator, que não referendava a decisão que concedia a liminar e propunha a conversão do julgamento deste referendo em decisão de mérito, julgando improcedente o pedido formulado na arguição, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente). Plenário, 21.03.2019.

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Alexandre de Moraes, que referendava a medida cautelar, para suspender o conjunto de decisões judiciais que determinaram constrições patrimoniais em desfavor da empresa estatal Metrô-DF, no que foi acompanhado pelos Ministros Cármen Lúcia, Dias Toffoli (Presidente), Luiz Fux e Gilmar Mendes; do voto do Ministro Marco Aurélio, que acompanhava o Relator com ressalvas; e dos votos dos Ministros Ricardo Lewandowski, Rosa Weber e Roberto Barroso, que acompanhavam o voto do Ministro Edson Fachin (Relator), não referendando a decisão que concedeu a liminar, propondo a conversão do julgamento deste referendo em decisão de mérito e julgando improcedente o pedido formulado na arguição, o julgamento foi suspenso para aguardar o voto do Ministro Celso de Mello, que não participou deste julgamento por motivo de licença médica (Art. 173, parágrafo único, do RISTF). Plenário, Sessão Virtual de 28.8.2020 a 4.9.2020.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar, para suspender o conjunto de decisões judiciais que determinaram constrições patrimoniais em desfavor da empresa estatal Metrô-DF, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Rosa Weber e Roberto Barroso. Plenário, Sessão Virtual de 2.10.2020 a 9.10.2020.

**Composição:** Ministros Luiz Fux (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário