

13/03/2023

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 902 RIO DE JANEIRO**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
EMBTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
EMBDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA

Ação de descumprimento de preceito fundamental. Embargos de declaração. Contradição e obscuridade. Ausência dos pressupostos de embargabilidade previstos no art. 1.022 do Código de Processo Civil. Rejeição.

1. Conforme declinado no acórdão embargado, o qual está suficientemente fundamentado, não estão configuradas as condições definidas pela jurisprudência do STF para se estender à Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logísticas (CENTRAL) a prerrogativa de fazenda pública concernente à execução de seus débitos judiciais pelo regime de precatórios.

2. As alegações de que alguns serviços são prestados à população em caráter gratuito e de que a Companhia exerce poder de fiscalização no âmbito do Estado do Rio de Janeiro não elidem os fundamentos declinados na decisão embargada, bem como não revelam contradição ou obscuridade, senão o intuito exclusivo de rediscutir as atividades realizadas pela Central e sua suposta natureza não concorrencial.

3. O inconformismo com o resultado do julgamento e a pretensão meramente infringente não se coadunam com os pressupostos de embargabilidade previstos no art. 1.022 do CPC, o que conduz à rejeição dos embargos. Precedentes.

4. Embargos de declaração rejeitados.

ADPF 902 ED / RJ

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 3 a 10/3/23, na conformidade da ata do julgamento e nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, por unanimidade de votos, em rejeitar os embargos de declaração.

Brasília, 13 de março de 2023.

Ministro Dias Toffoli
Relator

13/03/2023

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 902 RIO DE JANEIRO**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
EMBTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
EMBDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Trata-se de embargos de declaração, com pedido de efeitos infringentes, opostos contra acórdão mediante o qual se julgou improcedente esta ação de descumprimento de preceito fundamental, cuja ementa reproduzo a seguir:

“Ação de descumprimento de preceito fundamental. Atos de constrição do patrimônio de empresa estatal prestadora de serviço público. Requisito da subsidiariedade atendido. Cabimento da ADPF. Pretensão de extensão do regime de execução de débitos judiciais por precatórios à Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (CENTRAL). Empresa pública estadual prestadora de serviço não exclusivamente público, em regime concorrencial e com intuito de lucro. Ausência das condições definidas pela jurisprudência da Corte para se estender à companhia a prerrogativa de fazenda pública. Não incidência do regime constitucional de precatórios no caso. Improcedência do pedido. 1. Conforme reconhecido pelo Plenário da Corte, é cabível o manejo da arguição de descumprimento de preceito fundamental para questionar um conjunto de decisões judiciais ou interpretações judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais

ADPF 902 ED / RJ

quando inexistente outro instrumento processual eficaz para sanar a impugnada lesão de forma ampla, geral e imediata, resultando satisfeito, nessa hipótese, o requisito da subsidiariedade. Precedentes. 2. **In casu**, revela-se atendido o princípio da subsidiariedade, porquanto se pretende, mediante o ajuizamento da presente ação, que seja conferido à empresa estatal, de forma geral e imediata, o tratamento dispensado à Fazenda Pública, nos termos do art. 100 da Constituição Federal, a fim de fazer cessar uma série de atos de constrição patrimonial decorrentes de decisões oriundas da Justiça do Trabalho, bem como o regime especial de execução forçada (REEF) instaurado contra a empresa pública. Precedentes. Preliminar de descabimento da ADPF rejeitada. Não conhecimento da ação. 3. A **contrario sensu** do que foi decidido no RE nº 599.628/DF (Tema nº 253 da Repercussão Geral), e a partir de sucessivos julgados, segundo a firme jurisprudência do STF, é aplicável o regime de precatórios às sociedades de economia mista ou às empresas públicas que prestam serviço público essencial em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro. Precedentes. 4. A análise da natureza jurídica da Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (CENTRAL) e das atividades que constituem seu objeto social demonstra a ausência de conformidade com os parâmetros definidos pela jurisprudência da Corte para a aplicação do regime de precatórios previsto no art. 100 da CF. 5. Muito embora a CENTRAL seja empresa pública prestadora de serviço público essencial, sua atuação na ordem econômica não se restringe, exclusivamente, à prestação desse serviço público, visto que a companhia exerce também atividades econômicas outras, as quais não são consideradas típicas de ente estatal. 6. Ademais, a prestação do serviço de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados na região metropolitana do Rio de Janeiro não se dá em caráter de exclusividade pela referida empresa estatal, a qual atua em regime concorrencial com o setor privado. Eventual atribuição à referida empresa estatal das prerrogativas de fazenda pública teria o condão de

ADPF 902 ED / RJ

desequilibrar a relação entre os players do mercado concorrencial, na linha do entendimento firmado no Tema nº 253 da RG, razão pela qual não procede o pedido de aplicação do regime de precatórios à empresa CENTRAL. 7. Ação de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente, com pedido de liminar prejudicado.”

Na petição dos embargos, apontam-se obscuridade e omissão mediante as seguintes alegações:

a) a decisão ocorre em obscuridade e contradição na interpretação dos estatutos sociais da companhia, na medida em que a prestação de serviços da empresa Central se dá com exclusividade, sem intuito de lucro e sem prejuízo da concorrência com outras empresas;

b) a exclusividade no caso fica evidente porque a Central somente opera o Bondinho de Santa Teresa, serviço que não se confunde, nem pode ser considerado como concorrente, com o serviço prestado pela concessionária SuperVia, a qual opera os trens metropolitanos, que ligam a cidade do Rio de Janeiro a diversos municípios;

c) além disso, a Central funciona como braço técnico do Estado (assessoria), em sua função de fiscalizar a concessionária SuperVia (poder de polícia), o que também não pode ser considerado como serviço prestado em concorrência com a concessionária SuperVia;

d) a decisão partiu de premissas equivocadas, com a interpretação das cláusulas genéricas do contrato social, e suas conclusões não correspondem à realidade;

e) a Companhia Estadual de Engenharia de Transportes opera com exclusividade o Bondinho de Santa Teresa, que é utilizado gratuitamente como meio de locomoção interno pelos moradores, e com fins turísticos pelos visitantes pagantes, conforme documento em anexo, retirado de seu site;

f) a operação do Bondinho, transporte restrito ao Bairro de Santa Teresa, pela Central em nada se assemelha com a da SuperVia, concessionária de trens metropolitanos que se utiliza de trens urbanos para fazer a ligação da cidade do Rio de Janeiro com doze municípios, ou

ADPF 902 ED / RJ

seja, realiza o transporte de passageiros entre municípios e suas vias nem sequer se conectam com a via do Bondinho ou fazem o mesmo percurso, de modo que não há concorrência possível entre a SuperVia e a Central;

g) ao contrário do que foi alegado pela AGU, mesmo havendo previsão de distribuição de dividendos, não há intuito primário de lucro, que é um dos requisitos definidos pelo STF no Tema nº 253 da RG, tanto que a utilização do serviço do Bondinho pelos moradores de Santa Teresa é gratuito, e a Central tem operação deficitária;

h) quanto aos outros ramos de atividade previstos no Estatuto, deve-se esclarecer que a Central foi criada no processo de desestatização e, além da exploração do Bondinho, tem como atribuição principal ser o braço técnico de assessoria do Estado para o exercício de seu poder de polícia de fiscalizar a concessionária SuperVia, o que também demonstra não haver qualquer conflito concorrencial com a mencionada empresa;

i) as demais previsões do estatuto são meras gestões patrimoniais, as quais decorrem do processo de desestatização, mas em nada impactam na concorrência com empresas privadas, tampouco servem para descaracterizar que a empresa pública preste serviço essencial (opera o Bondinho e assessora tecnicamente o Poder Público na fiscalização da concessionária SuperVia), em regime não concorrencial, e sem intuito primordial de lucro, o que fica evidente pela gratuidade do serviço aos moradores de Santa Teresa.

Ao final, postula-se o provimento dos embargos, com efeitos infringentes, a fim de se evitar um descolamento da decisão com a realidade do serviço público prestado pela Central e, por conseguinte, seja reconhecida em favor da Companhia a prerrogativa de fazenda pública, inclusive com a incidência do regime constitucional de precatórios no caso.

É o relatório.

13/03/2023

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 902 RIO DE JANEIRO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

As razões veiculadas nos embargos ressaltam, na essência, a tese de que a Central não realiza atividades em regime concorrencial, mas serviço público típico de natureza estatal e sem intuito primário de lucro.

Defende-se que o estatuto social da empresa foi interpretado de forma equivocada e “descolada” da realidade, uma vez que a mencionada companhia oferece serviços de natureza gratuita, bem como exerce o poder de polícia inerente à fiscalização dos serviços de transporte no Estado do Rio de Janeiro.

Razão, contudo, não assiste ao embargante, visto que, ao examinar a natureza das atividades, bem como o objeto social da Companhia, esta Corte assentou que,

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

A propósito, reproduzo os excertos do acórdão embargado que examinaram, de forma verticalizada, a matéria:

“A **contrario sensu** do que foi decidido no RE nº 599.628/DF, e a partir de sucessivos julgados, a jurisprudência do STF firmou-se quanto à aplicabilidade do regime de precatórios às sociedades de economia mista ou às empresas públicas que prestam serviço público essencial em regime não concorrencial e sem intuito primário de lucro . Nessa toada, o

ADPF 902 ED / RJ

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

[...]

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

Dito isso, o deslinde da presente controvérsia demanda a análise da natureza jurídica da Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (CENTRAL), bem como das atividades que constituem seu objeto social, e de sua conformidade com os parâmetros fixados na jurisprudência do Tribunal para a aplicação do regime de precatórios previsto no art. 100 da CF. Vejamos. Da leitura do Estatuto Social da Companhia Estadual de Engenharia de Transportes e Logística (CENTRAL) (eDoc. 2, fl. 34), destacam-se os seguintes dispositivos:

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

Art. 3º - A Companhia tem por objeto a **implantação, construção e exploração do transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados, bem como todas as atividades**

ADPF 902 ED / RJ

conexas, tais como a exploração de estacionamentos e de seus bens e direitos patrimoniais, a comercialização de marcas ou insígnias e de espaço de propaganda, a prestação de serviços de consultoria em matéria de sua especialidade, a prestação de serviços de manutenção de equipamentos, a implantação e construção de sistemas de transportes e terminais de passageiros, bem como a exploração econômica de seu patrimônio imobiliário e, ainda, a participação em outras empresas com objeto social correlato' (grifo nosso).

Vê-se, desse modo, que a CENTRAL é integrante da administração pública indireta do Estado do Rio de Janeiro, constituída sob a forma de empresa pública e presta serviço público essencial de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados. Contudo, a atividade por ela exercida não se restringe apenas a serviço público de atuação própria do Estado, uma vez que, conforme expressa previsão em seu estatuto social, a companhia atua também em outros ramos de atividade, como 'a exploração de estacionamentos, a comercialização de marcas ou insígnias e de espaço para propaganda, a prestação de serviços de consultoria, bem como a prestação de serviços de manutenção de equipamentos e a exploração econômica de patrimônio imobiliário e, ainda, a participação em outras empresas com objeto social correlato'.

Além disso, de acordo com informação constante do sítio eletrônico da CENTRAL, a empresa foi 'fundada a partir da cisão empresarial da Companhia Fluminense de Trens Urbanos (FLUMINTRENS - em liquidação) em 2001', ano em que a CENTRAL "absorveu parte das funções no ramo ferroviário" (disponível em:. Acesso em: 27/10/22 – grifo nosso).

Assim, o serviço de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados na região metropolitana do Rio de Janeiro é operado parcialmente pela mencionada empresa pública e, em outra parte, pelo setor privado – no caso, pela SuperVia, concessionária de transportes ferroviários que atua, desde

ADPF 902 ED / RJ

1º/11/98 até os dias atuais, na operação de trens urbanos, atendendo doze municípios do RJ (informação disponível em: Acesso em 27/10/22).

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

Ademais, a prestação do serviço de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados na região metropolitana do Rio de Janeiro não se dá em caráter de exclusividade pela CENTRAL, a qual atua em regime concorrencial com o setor privado, de modo que eventual atribuição à referida empresa estatal das prerrogativas de Fazenda Pública teria o condão de desequilibrar a relação entre os players do mercado concorrencial, na linha do que concluiu o Plenário da Corte em relação à Eletrobras no julgamento do RE nº 599.628/DF (Tema nº 253 da Repercussão Geral), acima citado.”

Logo, as alegações de que alguns serviços são prestados à população em caráter gratuito e de que a Companhia exerce poder de fiscalização no âmbito do estado do Rio de Janeiro não elidem os fundamentos declinados no acórdão embargado, tampouco revelam contradição ou obscuridade, senão o intuito exclusivo de rediscutir a questão atinente à natureza das atividades realizadas pela Central.

Na linha dos precedentes desta Corte Suprema, o inconformismo com o resultado do julgamento e a pretensão meramente infringente não se coadunam com os pressupostos de embargabilidade, nos termos do art. 1.022 do CPC, o que conduz à rejeição dos embargos. Nesse sentido, **vide:**

“Direito constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Embargos de declaração. Ausência de contradição, obscuridade ou omissão. Rejeição. 1. Embargos de

ADPF 902 ED / RJ

declaração contra acórdão que julgou procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, reconhecendo a licitude da terceirização de atividade-fim ou meio, explicitando que a decisão não afeta automaticamente decisões transitadas em julgado. 2. Não há contradição, obscuridade ou omissão no acórdão questionado, o que afasta a presença dos pressupostos de embargabilidade. Com efeito, os embargos declaratórios veiculam pretensão meramente infringente. 3. Embargos de declaração rejeitados” (ADPF nº 324-ED-terceiros, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 17/9/21);

“Segundos embargos de declaração em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade. 1. Não se prestam os embargos de declaração, em qualquer hipótese, não obstante a vocação democrática que ostentam e presente sua finalidade precípua de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, para o reexame das questões de fato e de direito já apreciadas, tampouco para alterar o escopo de decisão. 2. Não configuradas quaisquer das hipóteses elencadas no art. 1.022 do CPC, evidencia-se tão somente o inconformismo da parte com a decisão que lhe foi desfavorável. 3. Embargos de declaração conhecidos e rejeitados” (ADPF nº 53-ED-terceiros, Rel. Min. **Rosa Weber**, Tribunal Pleno, DJe de 29/9/22);

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. REDISSCUSSÃO DA MATÉRIA. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. I - Ausência dos pressupostos do art. 619, do Código de Processo Civil. II - O embargante busca tão somente a rediscussão da matéria, porém os embargos de declaração não constituem meio processual adequado para a reforma do decisum, não sendo possível

ADPF 902 ED / RJ

atribuir-lhes efeitos infringentes, salvo em situações excepcionais, o que não ocorre no caso em questão. III - Embargos de declaração rejeitados” (ADPF nº 565-AgR-ED, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/19);

“DOIS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO. REJEIÇÃO. 1. O acórdão embargado contém fundamentação apta e suficiente a resolver todos os pontos do recurso que lhe foi submetido. 2. Ausentes omissão, contradição, obscuridade ou erro material no julgado, não há razão para qualquer reparo. 3. Embargos de declaração ambos rejeitados” (RE nº 194.662-ED-ED-EDv-ED, red. do ac. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 30/8/19).

Ante o exposto, rejeito os embargos de declaração, uma vez que estão ausentes os vícios que autorizam sua oposição.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
902**

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

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

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

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

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, rejeitou os embargos de declaração, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 3.3.2023 a 10.3.2023.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário