

05/10/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO
DE PRECEITO FUNDAMENTAL 542 SANTA CATARINA**

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
AGTE.(S) : ANTONIO PEREIRA
ADV.(A/S) : ANTONIO CARLOS FACIOLI CHEDID
AGDO.(A/S) : ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA
CATARINA

**E M E N T A: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE
PRECEITO FUNDAMENTAL – REGIME CONSTITUCIONAL DOS
PRECATÓRIOS – COMPANHIA INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO
AGRÍCOLA DO ESTADO DE SANTA CATARINA (CIDASC) –
ENTIDADE DELEGATÁRIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS,
PRESTADOS COM EXCLUSIVIDADE, SEM CONCORRÊNCIA COM
ENTIDADES DO SETOR PRIVADO – CONSEQUENTE SUJEIÇÃO AO
REGIME DE PAGAMENTO DE DÍVIDAS POR MEIO DA
SISTEMÁTICA DOS PRECATÓRIOS – DECISÃO JUDICIAL QUE
DETERMINA O BLOQUEIO, A PENHORA E A LIBERAÇÃO DE
VALORES DECORRENTES DE DÍVIDAS TRABALHISTAS DA
EMPRESA PÚBLICA EM QUESTÃO – IMPOSSIBILIDADE –
VIOLAÇÃO AO PRECEITO FUNDAMENTAL QUE CONTEMPLA
O REGIME DE PRECATÓRIOS – MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA
“AD REFERENDUM” DO PLENÁRIO DESTA CORTE – PARECER
DA DOUTA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA
PROCEDÊNCIA DO PEDIDO – CONVERSÃO DO REFERENDO À
MEDIDA CAUTELAR EM JULGAMENTO FINAL DE MÉRITO –
POSSIBILIDADE – PRECEDENTES – ADPF CONHECIDA, EM PARTE,
E, NESSA EXTENSÃO, JULGADA PROCEDENTE, PREJUDICADO O
RECURSO DE AGRAVO.**

ADPF 542 MC-AGR / SC

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário**, na conformidade da ata de julgamentos, **por maioria** de votos, **em conhecer**, em parte, da arguição de descumprimento de preceito fundamental, para, nessa extensão, **declarar** a inconstitucionalidade da interpretação judicial que admite a adoção de medidas de constrição judicial consubstanciadas em bloqueio, penhora e/ou liberação de valores da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC), para efeito de pagamento de condenações trabalhistas, desde que com inobservância do regime de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição Federal, **ordenando**, também, **a devolução**, para as respectivas contas de onde provieram, dos valores que foram objeto de referidas medidas de constrição no âmbito do Processo nº 01839.2009.037.12.00-2 (em curso no Juízo da 7ª Vara do Trabalho de Florianópolis/SC), contanto que ainda se encontrem disponíveis à conta de cada Juízo, **restando prejudicada**, em consequência, a apreciação do recurso de agravo interposto na presente sede processual, **nos termos** do voto do Relator, **vencido** o Ministro Marco Aurélio.

Brasília, Sessão Virtual de 25 de setembro a 02 de outubro de 2020.

CELSO DE MELLO – RELATOR

05/10/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO
DE PRECEITO FUNDAMENTAL 542 SANTA CATARINA**

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S)	: ANTONIO PEREIRA
ADV.(A/S)	: ANTONIO CARLOS FACIOLI CHEDID
AGDO.(A/S)	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): **Trata-se** de arguição de descumprimento de preceito fundamental **ajuizada** pelo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, **com o objetivo de questionar interpretação judicial alegadamente violadora** do preceito fundamental **que contempla o regime constitucional dos precatórios, cuja suposta transgressão decorreria** de decisões proferidas **em desfavor** da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC), **que resultaram no sequestro, bloqueio e penhora de bens** da empresa estatal em questão.

Alega-se, na presente sede de controle normativo abstrato, **que a exegese observada** por órgãos do Poder Judiciário **de primeiro e segundo graus, no âmbito** de procedimentos de execução por quantia certa instaurados **contra** a CIDASC, **estaria em desacordo** com o texto constitucional (**CE** art. 100), **eis que** a empresa pública em questão, **além de integrar** a administração pública indireta do Estado de Santa Catarina, **presta serviço público essencial, exercido com exclusividade, sem concorrência** com entidades do setor privado, **motivo pelo qual sujeitar-se-ia** ao regime de pagamento de dívidas **por meio da sistemática dos precatórios**.

ADPF 542 MC-AGR / SC

Eis, em síntese, as razões subjacentes à pretensão ora formulada pelo Senhor Governador do Estado de Santa Catarina:

“Para se concluir que a CIDASC é uma empresa pública prestadora, exclusivamente, de serviço público e, portando, merecedora de tratamento diferenciado daquelas que prestam atividade econômica, convém trazer à tona alguns conceitos administrativos importantes.

.....
(...) além de pertencerem à administração pública no seu sentido formal, as empresas públicas podem pertencer também no seu sentido material (objetivo ou funcional), que representa o conjunto de atividades que costumam ser consideradas próprias da função administrativa, exercidas sob regime predominantemente de direito público, tais como as atividades de serviço público, de polícia administrativa, de fomento e de intervenção.

E é nesse âmbito que se enquadra a CIDASC, pois, conforme a legislação do Estado de Santa Catarina, presta vários serviços considerados como atividades próprias da administração. É o que dispõe a Lei Complementar Estadual 284/05 no seu art. 106, cujo teor foi reproduzido no artigo 3º do Estatuto Social da empresa:

.....
Da análise dos incisos pode-se constatar que as atividades sob competência da CIDASC se enquadram nas modalidades de atividades administrativas acima enumeradas, porquanto as atividades descritas nos incisos I e III são enquadráveis como de polícia administrativa; as dos incisos II e V como de fomento e as dos incisos IV, VI e VII como serviços públicos, estando dentro do âmbito da competência concorrente outorgada pelo art. 23 da CF, incisos II, VI, VII, pois são serviços que se enquadram na área de proteção a saúde, proteção ao meio ambiente e fomento a produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar.

Como um dos critérios para operar essa classificação em atividade econômica ou serviço público em sentido amplo

ADPF 542 MC-AGR / SC

usa-se a existência de finalidade de lucro ou não, por ser um critério razoavelmente objetivo.

Além desse, há o critério formal, concernente ao regime jurídico de execução da atividade. Dessa forma, somente se enquadram como serviços públicos atividades realizadas sob o regime jurídico de direito público.

Os serviços públicos são todas as atividades de administração pública em sentido material exercidas pelo Estado, sob o regime de direito público, tais como o exercício de polícia e outras atividades exclusivas do Estado e também as prestações que representem, em si mesmas, uma utilidade ou comodidade material para a população em geral.

Dessa forma, diante das atividades que a CIDASC exerce, não há como deixar de aplicar-lhe o regime jurídico de direito público, pois o nosso ordenamento constitucional atribui relevância ao objeto da entidade, isto é, à atividade que ela exerce.” (grifei)

Ao apreciar a postulação cautelar **deduzida** pelo autor, **deferir**, “*ad referendum*” do Egrégio Plenário desta Corte, o pedido de suspensão liminar da eficácia dos atos judiciais questionados.

O eminente Senhor Advogado-Geral da União **manifestou-se pela** **procedência** da presente ação direta de inconstitucionalidade, **valendo transcrever a ementa** de seu pronunciamento:

“Administrativo e financeiro. Medida judicial de bloqueio e penhora de recursos da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola do Estado de Santa Catarina – CIDASC. Empresa pública prestadora de serviço público em caráter de exclusividade: aplicabilidade do regime de precatórios. Precedentes dessa Corte Suprema. Não cabe ao Poder Judiciário modificar, mediante a imposição de atos constritivos, a destinação de recursos públicos previamente definida pelas autoridades governamentais competentes, notadamente por tais medidas implicarem interferência indevida no âmbito de atribuições reservado aos demais Poderes estatais.

ADPF 542 MC-AGR / SC

Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo arguente.” (grifei)

O eminente Senhor Procurador-Geral da República, *por sua vez*, **opinou pela procedência** da presente arguição de descumprimento, **fazendo-o em parecer** que está assim ementado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ORDENS JUDICIAIS DE BLOQUEIO, PENHORA E SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS. DÍVIDAS DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO PRÓPRIO. REGIME NÃO CONCORRENCIAL. SUJEIÇÃO AO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE PRECATÓRIOS. MEDIDAS CONSTRITIVAS. ALTERAÇÃO DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SEM APROVAÇÃO LEGISLATIVA. AFRONTA AOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS DA LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA E DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

1. O Supremo Tribunal Federal admite arguição de descumprimento de preceito fundamental contra ordens judiciais de bloqueio, arresto, penhora e sequestro de recursos de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, sob alegação de afronta aos preceitos fundamentais da divisão funcional de Poder, da legalidade orçamentária e do regime de precatórios (CF, arts. 2º, 100 e 167, VI). Precedentes.

2. Medidas judiciais constritivas sobre recursos públicos, para assegurar pagamento de débitos de empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público em regime não concorrencial, além de desrespeitarem o regime constitucional dos precatórios (CF, art. 100), implicam alteração de programa orçamentário sem prévia autorização legislativa (CF, art. 167, VI) e consequente afronta ao princípio da divisão funcional de Poder (CF, art. 2º). Precedentes.

ADPF 542 MC-AGR / SC

— Parecer pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido, para ser declarada a inconstitucionalidade de medidas de constrição judicial proferidas por Varas do Trabalho *sediadas* no Estado de Santa Catarina ou pelo Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, *que tenham ordenado bloqueio, penhora e/ou liberação de valores da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina, determinando-se, ainda, a devolução dos valores anteriormente bloqueados.*”
(grifei)

Este é o relatório, de cujo texto a Secretaria remeterá cópia a todos os Senhores Ministros deste Egrégio Tribunal (Lei nº 9.868/99, art. 9º, “caput”; RISTE, art. 172).

05/10/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO
DE PRECEITO FUNDAMENTAL 542 SANTA CATARINA

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Registro, preliminarmente, que a presente demanda constitucional encontra-se pronta para julgamento definitivo, eis que já foram prestadas as informações solicitadas ao órgão judiciário responsável pela prática dos atos ora questionados, cabendo destacar, ainda, que os eminentes Senhores Advogado-Geral da União e Procurador-Geral da República também já se pronunciaram de modo exauriente sobre o fundo da controvérsia constitucional ora suscitada.

Essa circunstância faz incidir, na espécie, em relação a este processo de fiscalização normativa abstrata, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que tem enfatizado a viabilidade processual do julgamento do próprio mérito da ação direta ou da arguição de descumprimento, convertendo-se, em julgamento final de mérito, o referendo da decisão cautelar proferida, monocraticamente, pelo Relator da causa, sempre que o litígio estiver instruído com as manifestações necessárias à apreciação da controvérsia constitucional, especialmente em situações, *como a que ora se examina,* versando matéria objeto de jurisprudência consolidada no âmbito desta Suprema Corte (ADI 4.788-AgR/PA, Rel. Min. EDSON FACHIN – ADI 4.925/SP, Rel. Min. EDSON FACHIN – ADI 5.253/BA, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADI 5.353/MG, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES – ADI 5.566/PB, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES – ADI 5.949/RJ, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADI 6.031/DE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADI 6.083/RJ, Rel. Min. ROSA WEBER – ADPF 114/PI, Rel. Min. ROBERTO BARROSO):

“PROCESSO OBJETIVO – PEDIDO DE LIMINAR –
CONVERSÃO – JULGAMENTO DE MÉRITO –

ADPF 542 MC-AGR / SC

POSSIBILIDADE. Devidamente aparelhada a arguição de descumprimento de preceito fundamental para o exame definitivo da controvérsia constitucional submetida ao crivo do Supremo, surge possível a conversão do julgamento da medida cautelar em decisão de mérito. Precedentes: ação direta de inconstitucionalidade nº 4.136, relator ministro Cezar Peluso, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 1º de março de 2013; ação direta de inconstitucionalidade nº 5.253, relator ministro Dias Toffoli, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 1º de agosto de 2017.”

(ADPF 337/MA, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – grifei)

“(…) 1. AÇÃO OU ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADPF. Procedimento adotado para decisão sobre requerimento de medida liminar. Manifestação exaustiva de todos os intervenientes na causa, assim os necessários, como os facultativos (amici curiae), ainda nessa fase. Situação processual que já permite cognição plena e profunda do pedido. Julgamento imediato em termos definitivos. Admissibilidade. Interpretação do art. 10 da Lei federal nº 9.868/1999. Embora adotado o rito previsto no art. 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 2009, ao processo de ação direta de inconstitucionalidade ou de descumprimento de preceito fundamental, pode o Supremo Tribunal Federal julgar a causa, desde logo, em termos definitivos, se, nessa fase processual, já tiverem sido exaustivas as manifestações de todos os intervenientes, necessários e facultativos admitidos.”

(ADI 4.163/SP, Rel. Min. CEZAR PELUSO – grifei)

Encontram-se plenamente satisfeitos, desse modo, no presente caso, os requisitos necessários à conversão, em julgamento definitivo, do referendo à decisão cautelar, por mim proferida, no âmbito desta ação de controle concentrado de constitucionalidade.

ADPF 542 MC-AGR / SC

Passo, *desse modo*, **a apreciar** o litígio constitucional ora submetido ao exame do Supremo Tribunal Federal.

Antes, *porém*, **entendo necessário acentuar**, *por relevante*, **a plena legitimidade** do comportamento processual do Senhor Advogado-Geral da União, cujo pronunciamento **favorável à procedência** da presente arguição de descumprimento **tem suporte** na orientação jurisprudencial **que o Plenário** do Supremo Tribunal Federal **firmou** em diversos precedentes (**RTJ** 213/436-438 – **ADI** 341/PR – **ADI** 1.440/SC, *v.g.*).

A jurisprudência desta Suprema Corte **já se consolidou** no sentido de que **o Advogado-Geral da União** – que, *em princípio*, **atua como curador da presunção de constitucionalidade** do ato impugnado (**RTJ** 131/470 – **RTJ** 131/958 – **RTJ** 170/801-802, *v.g.*) – **não está obrigado** a defender, *incondicionalmente*, o diploma estatal, **se** este veicular conteúdo normativo **já declarado incompatível** com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal **em julgamentos proferidos** no exercício de sua jurisdição constitucional:

“ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO

– **O Advogado-Geral da União** – que, *em princípio*, **atua como curador da presunção de constitucionalidade** do ato impugnado (**RTJ** 131/470 – **RTJ** 131/958 – **RTJ** 170/801-802, *v.g.*) – **não está obrigado** a defender o diploma estatal, **se** este veicular conteúdo normativo **já declarado incompatível** com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal **em julgamentos proferidos** no exercício de sua jurisdição constitucional. **Precedentes.**”

(**ADI 2.681-MC/RJ**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

ADPF 542 MC-AGR / SC

Vale rememorar, no ponto, que o Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez, **já teve a oportunidade** de advertir que “o Advogado-Geral da União **não está obrigado a defender tese jurídica se sobre ela esta Corte já fixou entendimento pela sua inconstitucionalidade**” (**ADI 1.616/PE**, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – grifei). Esse entendimento jurisprudencial **veio a ser reafirmado** nos julgamentos **da ADI 2.101/MS**, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, e **da ADI 3.916/DF**, Rel. Min. EROS GRAU.

Incensurável, desse modo, **sob a perspectiva** de suas funções no processo de fiscalização normativa abstrata, **o pronunciamento** que, nestes autos, **manifestou** o Senhor Advogado-Geral da União.

Prosseguindo neste julgamento, Senhor Presidente, **assinalo** que a arguição de descumprimento de preceito fundamental, **instituída** pela própria Constituição da República (art. 102, § 1º) e **disciplinada** pela Lei nº 9.882/99, **qualifica-se** como típica ação constitucional destinada a proteger e a preservar a **integridade** de preceitos fundamentais **revestidos de um claro sentido de essencialidade**, **configurando**, em decorrência de sua natureza mesma, “modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal” (**ADPF 33/PA**, Rel. Min. GILMAR MENDES).

No sistema constitucional brasileiro, **há**, como sabemos, **duas modalidades** de arguição de descumprimento: **uma de caráter autônomo** (Lei nº 9.882/99, art. 1º, “caput”) e **outra de natureza incidental** (“lex cit.”, art. 1º, parágrafo único), **como esclareceu** esta Suprema Corte em **precedente** sobre a matéria (**ADPF 3-QO/CE**, Rel. Min. SYDNEY SANCHES).

Impõe-se destacar, de outro lado, que a arguição de descumprimento de preceito fundamental **pode ter por objeto** de impugnação **tanto** ato estatal **impregnado de conteúdo normativo** **quanto** **ato do Poder Público despojado de qualquer atributo de**

ADPF 542 MC-AGR / SC

normatividade, **valendo relembrar**, no que se refere a esse **específico** ponto, **valioso precedente** firmado pelo **Plenário** do Supremo Tribunal Federal:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 9882, de 3.12.1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da referida medida constitucional. 2. Compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental. (...) 4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental como instrumento de defesa da Constituição, em controle concentrado. (...). 6. O objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser ‘ato do Poder Público’ federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não (...).”

(ADPF 1-QO/RJ, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – grifei)

Impende verificar, a seguir, se se revela admissível a arguição de descumprimento de preceito fundamental **nos casos em que se impugnam decisões judiciais reputadas lesivas** em razão de interpretação nelas veiculada **e que transgrediriam – segundo sustenta o arguente –** preceitos fundamentais **consagrados** no texto da Constituição da República.

Tenho assinalado, na linha de orientação jurisprudencial firmada por esta Suprema Corte (ADPF 33/PA, Rel. Min. GILMAR MENDES – ADPF 47/PA, Rel. Min. EROS GRAU – ADPF 81-MC/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADPF 101/DE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADPF 144/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADPF 249-AgR/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), que se mostra processualmente viável a impugnação, **em sede** de arguição de descumprimento de preceito fundamental, **de interpretações judiciais alegadamente violadoras** de preceitos fundamentais – **como aquele** que contempla **o regime constitucional de pagamento de precatórios –**, **cujas suposta transgressão decorreria** de decisões **emanadas de órgãos diversos** da Justiça do

ADPF 542 MC-AGR / SC

Trabalho (em primeira e em segunda instâncias), desde que tais decisões judiciais ainda não tenham transitado em julgado (**ADPF 249-AgR/DE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*), considerado o que dispõe o art. 5º, § 3º, “*in fine*”, da Lei nº 9.882/99:

“Não podem ser alcançados pela eficácia suspensiva de liminar concedida em ação de descumprimento de preceito fundamental os efeitos de sentenças transitadas em julgado ou convalidados por lei superveniente.”

(**ADPF 79-AgR/PE**, Rel. Min. CEZAR PELUSO – grifei)

Essa compreensão da matéria – que sustenta a viabilidade da utilização da arguição de descumprimento contra interpretação judicial de que possa resultar lesão a preceito fundamental (excluídas, no entanto, as decisões impregnadas da autoridade da coisa julgada material) – encontra apoio em autorizado magistério doutrinário (ALEXANDRE DE MORAES, “Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional”, p. 2.280, item n. 5.1, 8ª ed., 2011, Atlas; FABIO CESAR DOS SANTOS OLIVEIRA, “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental”, p. 144/145, item n. IV.2, 2004, Lumen Juris; GABRIEL DIAS MARQUES DA CRUZ, “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – Lineamentos Básicos e Revisão Crítica no Direito Constitucional Brasileiro”, p. 99, item n. 5.7.1, 2011, Malheiros; SYLVIO MOTTA e GUSTAVO BARCHET, “Curso de Direito Constitucional”, p. 885, item n. 10, 2007, Elsevier, *v.g.*), valendo destacar, por relevante, a lição expendida pelo eminente Ministro GILMAR MENDES (“Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: comentários à Lei n. 9.882, de 3.12.1999”, p. 72, item n. 6, 2007, Saraiva):

“Pode ocorrer lesão a preceito fundamental fundada em simples interpretação judicial do texto constitucional.”

ADPF 542 MC-AGR / SC

Nesses casos, a controvérsia não tem por base a legitimidade ou não de uma lei ou de um ato normativo, mas se assenta simplesmente na legitimidade ou não de uma dada interpretação constitucional. No âmbito do recurso extraordinário essa situação apresenta-se como um caso de decisão judicial que contraria diretamente a Constituição (art. 102, III, 'a').

Não parece haver dúvida de que, diante dos termos amplos do art. 1º da Lei n. 9.882/99, essa hipótese poderá ser objeto de arguição de descumprimento – lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público –, até porque se cuida de uma situação trivial no âmbito de controle de constitucionalidade difuso.

Assim, o ato judicial de interpretação direta de um preceito fundamental poderá conter uma violação da norma constitucional. Nessa hipótese, caberá a propositura da arguição de descumprimento para afastar a lesão a preceito fundamental resultante desse ato judicial do Poder Público, nos termos do art. 1º da Lei n. 9.882/99.” (grifei)

Cabe analisar, ainda, em face da situação ora exposta, se se revela admissível, ou não, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, considerado o que prescreve o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, que assim dispõe:

“Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.” (grifei)

O diploma legislativo em questão, **tal como tem sido reconhecido** por esta Suprema Corte (**RTJ** 189/395-397, v.g.), **consagra o princípio da subsidiariedade** – **ou**, como sustenta LUÍS ROBERTO BARROSO (“O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro”, p. 312,

ADPF 542 MC-AGR / SC

item n. 3.1.2, 5ª ed., 2011, Saraiva), regra da subsidiariedade –, que rege a instauração do processo objetivo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, condicionando o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à ausência de qualquer outro meio processual apto a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade indicada pelo autor:

“– O ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental rege-se pelo princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), a significar que não será ela admitida, sempre que houver qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF 12/DF e ADPF 13/SP.

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.

– A norma inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99 – que consagra o postulado da subsidiariedade – estabeleceu, validamente, sem qualquer ofensa ao texto da Constituição, pressuposto negativo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois condicionou, legitimamente, o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional, à observância de um inafastável requisito de procedibilidade, consistente na ausência de qualquer outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente, a situação de lesividade (ou de potencialidade danosa) decorrente do ato impugnado.”

(RTJ 184/373-374, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Na realidade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente poderá ser utilizada, se se demonstrar que, por parte do interessado, houve o prévio exaurimento de outros mecanismos

ADPF 542 MC-AGR / SC

processuais, **previstos** em nosso ordenamento positivo, **capazes de fazer cessar** a situação de lesividade **ou** de potencialidade danosa alegadamente resultante dos atos estatais questionados.

Trata-se *de requisito de procedibilidade* que pode ser validamente **instituído** pelo legislador comum, **em ordem a condicionar** o exercício do direito de ação, **sem** que a fixação de tais requisitos condicionantes caracterize *situação de inconstitucionalidade*.

O legislador, **ao dispor** sobre a disciplina formal desse instrumento processual, **previsto** no art. 102, § 1º, da Carta Política, **estabeleceu**, no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, como **anteriormente** assinalado, *que não será admitida* a arguição de descumprimento de preceito fundamental, “*quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*” (grifei).

Isso significa, portanto, que o princípio da subsidiariedade **não pode** – e **não deve** – **ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional** de arguição de descumprimento de preceito fundamental, **eis que** esse instrumento **está vocacionado a viabilizar**, *numa dimensão estritamente objetiva*, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República.

Se assim não se entendesse, **a indevida aplicação** do princípio da subsidiariedade **poderia afetar** a utilização dessa **relevantíssima** ação de índole constitucional, **o que representaria**, em última análise, **a inaceitável frustração** do sistema de proteção, **instituído** na Carta Política, de valores essenciais, de preceitos fundamentais e de direitos básicos, **com grave comprometimento** da própria **efetividade** da Constituição.

ADPF 542 MC-AGR / SC

Daí a prudência com que o Supremo Tribunal Federal **deve interpretar** (*e assim tem interpretado!*) a regra inscrita no **art. 4º, § 1º**, da Lei nº 9.882/99, **em ordem a permitir** que a utilização da nova ação constitucional possa, *efetivamente*, prevenir **ou** reparar lesão a preceito fundamental **causada** por ato do Poder Público, **inclusive por decisões emanadas do Poder Judiciário**.

E essa é exatamente a situação que se registra na presente causa, **eis que** o ora arguente **não dispõe de meio processual idôneo capaz** de afastar, *de maneira efetiva e real*, a situação de *suposta* lesividade que por ele é denunciada **neste** processo:

“Nos destacados atos judiciais (...) foi realizado sequestro de valores das contas da empresa pública CIDASC em 01.08.2018. O valor sequestrado foi de R\$ 2.798.882,73 (dois milhões setecentos e noventa e oito reais e setenta e três centavos).

.....
Foram opostos embargos à execução, tendo sido os mesmos julgados improcedentes (Doc. 4), estando, portanto, na iminência de se transferir o dinheiro bloqueado.

Certo, ademais e por relevante, que já se arguiu em outras oportunidades a necessidade de que os pagamentos de débitos judiciais da CIDASC sejam feitos através de precatórios, não alcançando, contudo, êxito em tal defesa no âmbito do Tribunal Regional Federal da 12ª Região e do Tribunal Superior do Trabalho (Doc. 5), de modo que é clarividente o desfecho desfavorável e inconstitucional perante as Cortes Trabalhistas.

.....

ADPF 542 MC-AGR / SC

Assim, estando na iminência de poder serem transferidos os valores sequestrados da conta da empresa pública, não podendo, quiçá, reverter essa transferência, além de ofender a ordem cronológica de pagamentos devidos pela Fazenda Pública e restando a Companhia estatal sem recursos para continuidade de seus serviços públicos, é que se propõe essa Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido liminar.”
(grifei)

Ocorre, no entanto, que, embora o autor da presente arguição de descumprimento, na espécie, tenha impugnado, de um lado, ato judicial certo e determinado proferido pelo Juízo da 7ª Vara do Trabalho de Florianópolis/SC, que decretou medida executiva de sequestro de valores nas contas da CIDASC (Processo nº 01839.2009.037.12.00-2), o Senhor Governador do Estado de Santa Catarina busca, ainda, de outro lado, a proibição de quaisquer medidas de constrição judicial que venham, eventualmente, a ser proferidas por Varas do Trabalho sediadas no Estado de Santa Catarina ou pelo E. Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, consubstanciadas em bloqueio, penhora e/ou liberação de valores da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC) e de todas as demais entidades integrantes da administração pública indireta do Estado de Santa Catarina.

Vê-se, desse modo, que o Senhor Governador do Estado de Santa Catarina, na petição inicial veiculadora da presente demanda constitucional, não indicou, com a necessária precisão e clareza, quais seriam as outras decisões judiciais – além daquela proferida pelo Juízo da 7ª Vara do Trabalho de Florianópolis/SC (Processo nº 01839.2009.037.12.00-2) – que constituiriam objeto deste processo de controle concentrado de constitucionalidade, nem tampouco quais seriam as demais entidades integrantes de administração pública indireta daquela unidade da Federação que estariam expostas a seus efeitos.

A pretensão formulada pelo arguente, nos termos em que deduzida, estende-se, de maneira ampla e geral, a todas as decisões judiciais, atuais ou

ADPF 542 MC-AGR / SC

futuras, eventualmente proferidas por órgãos da Justiça do Trabalho sediados no Estado de Santa Catarina, emanadas tanto das Varas do Trabalho de primeiro grau como do E. TRT/12ª Região, sejam tais atos decisórios de natureza interlocutória ou de caráter definitivo, quer se trate de processos em andamento, quer se cuide de provimentos transitados em julgado, quaisquer que sejam os autores (credores), a causa de pedir ou o próprio pedido e sem qualquer distinção entre os fundamentos de fato ou as razões de direito subjacentes aos atos judiciais a serem atingidos pela medida ora postulada, bastando, para esse efeito, que tais deliberações tenham determinado o bloqueio, o sequestro ou a liberação de valores que, em tese, seriam titularizados, não apenas pela CAGEPA, mas também por quaisquer outras entidades da administração pública indireta daquela unidade da Federação.

Constata-se, pois, presente tal contexto, tratar-se de pedido formulado, em parte, de modo abrangente e impreciso quanto a seus limites, especialmente se se considerar que o autor, ao não especificar, nesse específico ponto, quais decisões judiciais teriam supostamente transgredido os preceitos fundamentais que disciplinam o regime de precatórios nem identificar os atos sobre os quais deve recair o provimento judicial pleiteado nesta ação de controle concentrado de constitucionalidade, descumpriu, ele próprio, o que prescreve o art. 3º, inciso II, da Lei nº 9.882/99, que estabelece, como requisito de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a seguinte condição:

“Art. 3º – A petição inicial deverá conter:

II – a indicação do ato questionado” (grifei)

Não foi por outro motivo que o eminente Ministro AYRES BRITTO, ao constatar, no âmbito da ADPF 55/DF, de que foi Relator, que “a arguente não indicou, de forma precisa e delimitada, quais atos que estariam sendo questionados” (grifei), negou-lhe seguimento com apoio no art. 3º, II, da

ADPF 542 MC-AGR / SC

Lei nº 9.882/99, **valendo transcrever**, por sua inteira correção e pertinência, **o seguinte fragmento** de sua douta decisão:

*“(...) **omitindo-se** a arguente **de indicar**, **de maneira precisa**, os atos do Poder Público **que estariam sendo impugnados** nesta arguição, **é de se reconhecer a inépcia** da petição inicial (**inciso II do art. 3º da Lei nº 9.882/99**).” (grifei)*

Vê-se, desse modo, **que não há como acolher** o pedido deduzido pelo Governador do Estado de Santa Catarina, **na parte** em que o autor **veicula pretensão genérica e indeterminada** dirigida contra decisões **que sequer** foram por ele indicadas, **eis que** o arguente, **ao não delimitar** o objeto **ou** a extensão de referido pleito, **deixou de observar** os requisitos formais **indispensáveis ao reconhecimento da aptidão** da petição inicial **para fazer instaurar** o processo de controle concentrado de constitucionalidade, **como determinam** os arts. 322, “caput”, e 324, “caput”, do CPC, **segundo os quais** o pedido deve ser “certo” e “determinado”, **ressalvadas** as hipóteses – **de todo inaplicáveis no caso** – em que a legislação processual **admite** a formulação de pedido genérico (CPC, art. 324, § 1º, I a III).

Eventual concessão do provimento requerido **nos termos preconizados** pelo arguente **implicaria** transformá-lo em verdadeira **medida de índole normativa**, **eis que** destinada a neutralizar **situações futuras, desconhecidas, indeterminadas e incertas**, tal como tive o ensejo de assinalar **em recentíssimo julgamento** que, por mim proferido, restou consubstanciado em decisão assim ementada:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PETIÇÃO INICIAL QUE NÃO INDICA NEM IDENTIFICA, COM A NECESSÁRIA PRECISÃO E CLAREZA, QUAIS SERIAM OS ATOS OBJETO DO PROCESSO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO FORMULADO DE MODO ABRANGENTE E

ADPF 542 MC-AGR / SC

IMPRECISO QUANTO A SEUS LIMITES. CIRCUNSTÂNCIA ESSA QUE, POR IMPEDIR A ADEQUADA COMPREENSÃO EM TORNO DO CONTEÚDO DO PROVIMENTO JUDICIAL POSTULADO, INVIABILIZA O CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO (Lei nº 9.882/99, art. 3º, inciso II, c/c o art. 4º, 'caput'). POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO, MEDIANTE ADPF, DE DECISÕES JUDICIAIS, DESDE QUE NÃO TRANSITADAS EM JULGADO. CONSEQUENTE Oponibilidade DA COISA JULGADA EM SENTIDO MATERIAL À ADPF. PRECEDENTES. O SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA 'RES JUDICATA'. RELAÇÕES ENTRE A COISA JULGADA MATERIAL E A CONSTITUIÇÃO. RESPEITO PELA AUTORIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL, MESMO QUANDO A DECISÃO TENHA SIDO PROFERIDA EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF: AÇÃO CONSTITUCIONAL QUE NÃO DISPÕE DE FUNÇÃO RESCISÓRIA. INTERPRETAÇÕES FUNDADAS, NO CASO, EM DECISÕES JUDICIAIS QUE JÁ TRANSITARAM EM JULGADO. INADMISSIBILIDADE, EM TAL SITUAÇÃO, DA ADPF. A AUTORIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL COMO OBSTÁCULO INSUPERÁVEL AO AJUIZAMENTO DA ADPF. DOCTRINA. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NÃO CONHECIDA."

(ADPF 580-MC/BA, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Cabe ressaltar, por necessário, que essa orientação reflete-se em inúmeros julgamentos proferidos no âmbito desta Corte (ACO 1.105-ED/SE, Rel. Min. EDSON FACHIN – ACO 1.115/RS, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI – ACO 1.200/AP, Rel. Min. LUIZ FUX – ACO 1.609-AgR/PI, Rel. Min. LUIZ FUX – ACO 2.661/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.):

"AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO NO SIAFI/CAUC. PEDIDO GENÉRICO. INVIABILIDADE. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

ADPF 542 MC-AGR / SC

I. O pedido deve ser formulado de forma certa e determinada, não se admitindo sua formulação em termos genéricos, salvo as exceções expressamente previstas (nenhuma delas aplicável ao presente caso).

II. Agravo regimental a que se nega provimento, com majoração de honorários advocatícios, nos termos do art. 85, § 11º, do CPC.”

(ACO 1.449-AgR/MA, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – grifei)

Presente esse contexto, entendo que o pedido formulado na presente arguição de descumprimento deverá sofrer, em parte, juízo negativo de admissibilidade, no que se refere à pretensão deduzida em termos genéricos e indeterminados, restringindo-se, desse modo, o exame da presente controvérsia, tão somente à impugnação formulada contra a decisão proferida pelo Juízo da 7ª Vara do Trabalho de Florianópolis/SC no âmbito do Processo nº 01839.2009.037.12.00-2.

Sendo esse o contexto, passo, desde logo, a analisar, no ponto, o litígio constitucional ora submetido à esta Suprema Corte.

A Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC), segundo a Lei Complementar Estadual nº 381/2007, possui natureza jurídica de empresa pública, “prestadoras de serviços públicos e sujeita a regime especial”, constituída, sob a coordenação e orientação da Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural de Santa Catarina, com o objetivo de executar serviços de inspeção e fiscalização da produção e comercialização de produtos de origem animal e vegetal, fomentar o desenvolvimento da agropecuária catarinense e coordenar políticas públicas destinadas às áreas rurais do Estado.

ADPF 542 MC-AGR / SC

Cabe enfatizar, por relevante, que a CIDASC qualifica-se, em razão de sua específica condição institucional, como entidade delegatária de serviços públicos essenciais, prestados com exclusividade, sem concorrência com entidades do setor privado.

O aspecto que venho de ressaltar acha-se impregnado de inquestionável relevo jurídico, eis que o magistério jurisprudencial desta Suprema Corte (ARE 698.357-AgR/RS, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – RE 225.011/MG, Red. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA – RE 592.004-AgR/AL, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – RE 627.242-AgR/AL, Red. p/ o acórdão Min. ROBERTO BARROSO – RE 1.067.478-AgR/RJ, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, v.g.) firmou-se no sentido de reconhecer que as normas especiais que regem o processo de execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, estendem-se, nos termos do que prescreve a própria Constituição, às sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos essenciais que exercem, à semelhança da CIDASC, atividade de natureza não concorrencial, como se depreende do teor de decisão emanada da colenda Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal que restou consubstanciada em acórdão assim ementado:

“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.

ADPF 542 MC-AGR / SC

3. Agravo regimental não provido.”

(RE 852.302-AGR/AL, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – grifei)

Cabe assinalar, por oportuno, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, **defrontando-se com pretensão jurídica idêntica** à ora em exame (ADPF 387/PI, Rel. Min. GILMAR MENDES), **julgou procedente** a arguição de descumprimento de preceito fundamental, **cassando** decisões judiciais proferidas pela Justiça do Trabalho **no âmbito** da 22ª Região, **que haviam determinado** o bloqueio, a penhora e a liberação de valores decorrentes de dívidas trabalhistas de ente da administração pública indireta, **reafirmando** o entendimento de que as sociedades de economia mista **prestadoras de serviços públicos essenciais, ao exercerem atividades estatais de natureza não concorrencial, submetem-se ao regime constitucional de pagamento de precatórios, fazendo-o** em acórdão assim ementado:

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

ADPF 542 MC-AGR / SC

Esse mesmo entendimento veio a ser observado, uma vez mais, em recentíssimo julgamento ocorrido em 17/10/2018, cabendo transcrever, por inteiramente pertinente, a ementa do acórdão em questão:

“CONSTITUCIONAL. ADPF. BLOQUEIO DE RECEITAS PÚBLICAS POR DECISÕES JUDICIAIS. CRÉDITOS TRABALHISTAS DEVIDOS POR ENTE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES E LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO PROCEDENTE.

1. 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). Precedente firmado no julgamento da ADPF 387 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/3/2017).

2. Arguição conhecida e julgada procedente.”

(ADPF 275/PB, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES – grifei)

Sendo assim, e em face das razões ora expostas, conheço, em parte, da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, para, nessa extensão, declarar a inconstitucionalidade da interpretação judicial que admite a adoção de medidas de constrição judicial consubstanciadas em bloqueio, penhora e/ou liberação de valores da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC), para efeito de pagamento de condenações trabalhistas, desde que com inobservância do regime de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição Federal, ordenando, também, a devolução, para as respectivas contas de onde provieram, dos valores que foram objeto de referidas medidas de

ADPF 542 MC-AGR / SC

construção **no âmbito do Processo** nº 01839.2009.037.12.00-2 (**em curso** no Juízo da 7ª Vara do Trabalho de Florianópolis/SC), **contanto que ainda se encontrem disponíveis** à conta de cada Juízo, **restando prejudicada, em consequência, a apreciação** do recurso de agravo interposto na presente sede processual.

É o meu voto.

AG.REG. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 542 SANTA CATARINA

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S)	: ANTONIO PEREIRA
ADV.(A/S)	: ANTONIO CARLOS FACIOLI CHEDID
AGDO.(A/S)	: ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Nada obstante haver sido liberado, para apreciação no Plenário Virtual, agravo interno interposto contra decisão do ministro Celso de Mello, por meio da qual deferida providência acauteladora que implicou suspensão de medidas de constrição judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, o Relator formaliza voto pela conversão do referendo da liminar em julgamento final, para admitir parcialmente a arguição de descumprimento de preceito fundamental e, nessa extensão, julgar procedente o pedido, assentando o prejuízo do recurso.

Vou ao mérito considerada a atuação do Relator.

Tem-se irresignação quanto à higidez constitucional de padrão interpretativo e decisório adotado em controvérsias subjetivas envolvendo empresa pública vinculada à Administração estadual, no que determinados bloqueio, penhora e liberação de valores a fim de adimplir verbas devidas a empregados. O pedido volta-se também à proibição de que esses atos sejam implementados contra a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola do Estado de Santa Catarina – CIDASC.

A entidade possui personalidade jurídica de direito privado, dispõe de patrimônio próprio e goza de autonomia – artigos 52, inciso V, e 79 da Lei local nº 5.089/1975. A ressaltar essa óptica, percebam competir ao Diretor Presidente a representação ativa e passiva, judicial e extrajudicial – artigos 57, inciso II, do Estatuto Social.

Embora o ente federado tenha participação relevante na composição do capital social da Companhia, cujas receitas são, em parte, oriundas de

ADPF 542 MC-AGR / SC

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 estadual.

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

A irresignação está direcionada contra a aplicação, a sociedade de economia mista que atua na ordem econômica prestando serviço público, do regime de execução atinente a pessoa jurídica de direito privado. Argui-se, como integrante da Administração indireta, a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola do Estado de Santa Catarina – CIDASC.

Não consta que a Empresa se valha de orçamento para ser prevista verba voltada à satisfação de precatório. Os bens da entidade não constituem patrimônio público. Mostra-se impertinente potencializar o fato de ser, como várias pessoas jurídicas de direito privado o são, prestadora de serviço de titularidade do Estado.

As determinações de bloqueio, individualmente consideradas, não alcançaram valores da unidade federativa, mas quantia a ser por esta repassada à Companhia.

ADPF 542 MC-AGR / SC

O que vem do artigo 100 da Constituição Federal? Sistema de execução, via precatório, restrito à Fazenda Pública federal, estadual, distrital e municipal. Os parágrafos nele contidos referenciam entidade de direito público, orçamento ao qual submetida.

Mais: o artigo 173 da Lei Maior estabelece que o Estado – gênero –, pode, ante necessidade ligada à segurança nacional ou relevante interesse coletivo, explorar atividade econômica. O inciso II do parágrafo 1º é categórico, no que dispõe, de forma cogente, a sujeição ao regime jurídico. A qual? Especial, resultante de elucubrações? Não, ao das empresas privadas. O preceito é pedagógico ao veicular a cláusula inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

O constituinte, homenageando tratamento igualitário, previu a edição de lei a versar o estatuto jurídico de empresa pública e sociedade de economia mista exploradoras de atividade econômica de produção, comercialização de bens ou prestação de serviço, para, em seguida, tratar da sujeição a diplomas e normas.

A disciplina não encerra exceção. Onde o legislador, principalmente o constituinte, não distingue, descabe ao intérprete, como a criar critério de plantão, fazê-lo. Não se pode fugir a esses parâmetros. Pouco a pouco vai sendo construído terceiro sistema, por meio da mesclagem de institutos, expressões, vocábulos.

O Supremo, no julgamento do recurso extraordinário nº 599.628, redator do acórdão ministro Joaquim Barbosa, concluiu pela inaplicabilidade, às sociedades de economia mista, da sistemática de execução dos precatórios. Assentou não ser possível confundir-se o regime de execução, alusivo às empresas privadas, ou o de requisitórios, atinente à Fazenda Pública, com a impossibilidade de penhora de bens a comprometerem o serviço. Eis a ementa:

FINANCEIRO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA.
PAGAMENTO DE VALORES POR FORÇA DE DECISÃO
JUDICIAL. INAPLICABILIDADE DO REGIME DE
PRECATÓRIO. ART. 100 DA CONSTITUIÇÃO.

ADPF 542 MC-AGR / SC

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.

Descabe observar-se, em jogo execução contra pessoa jurídica de direito privado, instrumental pertinente à Fazenda – precatório –, projetando-se a liquidação do débito. Raciocínio diverso implica instituir exceção quanto à submissão, no tocante a direitos e obrigações, às regras trabalhistas, não prevista na Carta da República, reescrevendo em vez de protegendo a Lei das leis, à margem do papel reservado ao Supremo.

Surge impróprio pedido, formulado em arguição de descumprimento de preceito fundamental, buscando vedação de medidas judiciais constritivas a serem implementadas em face da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola do Estado de Santa Catarina – CIDASC, sob pena de transformar a ação em verdadeira advocatória, manietando tribunais de determinadas unidades da Federação. O direito é uno no território nacional, mitigando-se a garantia de acesso ao Judiciário para afastar lesão ou ameaça de lesão a direito – artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

Divirjo do Relator, para julgar improcedente o pedido. Assento o prejuízo do agravo interposto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 542

PROCED. : SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

AGTE.(S) : ANTONIO PEREIRA

ADV.(A/S) : ANTONIO CARLOS FACIOLI CHEDID (16544/SC)

AGDO.(A/S) : ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu, em parte, da arguição de descumprimento de preceito fundamental, para, nessa extensão, declarar a inconstitucionalidade da interpretação judicial que admite a adoção de medidas de constrição judicial consubstanciadas em bloqueio, penhora e/ou liberação de valores da Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC), para efeito de pagamento de condenações trabalhistas, desde que com inobservância do regime de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição Federal, ordenando, também, a devolução, para as respectivas contas de onde provieram, dos valores que foram objeto de referidas medidas de constrição no âmbito do Processo nº 01839.2009.037.12.00-2 (em curso no Juízo da 7ª Vara do Trabalho de Florianópolis/SC), contanto que ainda se encontrem disponíveis à conta de cada Juízo, restando prejudicada, em consequência, a apreciação do recurso de agravo interposto na presente sede processual, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio. Plenário, Sessão Virtual de 25.9.2020 a 2.10.2020.

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