

19/11/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.125 MARANHÃO**

| | |
|-----------------------|--|
| RELATOR | : MIN. DIAS TOFFOLI |
| AGTE.(S) | : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO |
| AGDO.(A/S) | : MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS |

EMENTA

Agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Não atendimento do requisito da subsidiariedade. Existência de outros meios capazes de sanar a lesividade. Conhecimento e não provimento do agravo regimental.

1. A subsidiariedade constitui pressuposto negativo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem o qual a ação deve ser rejeitada de plano (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99). Precedentes.

2. **In casu**, cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Governador do Estado do Maranhão tendo como objeto decisões judiciais e administrativas que implicariam continuidade de cobranças de impostos pelo Município de São Luís contra a Maranhão Parcerias S.A, (MAPA), sem observância da imunidade tributária recíproca.

3. O requisito da subsidiariedade não foi satisfeito não só porque o ato contra o qual se insurge a presente arguição podia ter sido objeto de impugnação, de forma adequada e com eficácia real, na via do processo subjetivo, mas também e, sobretudo, porque se pretende, com a presente ação, tutelar uma situação jurídica individual e concreta que não pode ser instrumentalizada pelo manejo de um processo objetivo, “sob pena de se banalizar o instituto da arguição e se transmutar sua natureza de

ADPF 1125 AGR / MA

processo objetivo para subjetivo” (v.g., ADPF nº 455-AgR, de **minha relatoria**, DJe de 28/6/23).

4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 8.11.2024 a 18.11.2024.

Brasília, 19 de novembro de 2024.

Ministro Dias Toffoli

Relator

19/11/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.125 MARANHÃO**

| | |
|-----------------------|--|
| RELATOR | : MIN. DIAS TOFFOLI |
| AGTE.(S) | : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO |
| AGDO.(A/S) | : MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS |

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de agravo regimental interposto pelo Governador do Estado do Maranhão contra decisão de não conhecimento da presente arguição por inobservância do requisito da subsidiariedade (e-doc. 35).

A parte agravante aponta distinção do presente caso em relação aos precedentes indicados na decisão agravada, visto que

“o ato do poder público impugnado não se refere às decisões judiciais prolatadas nos autos do proc. nº 0815697-74.2020.8.0.0001, mas sim ao ‘constrangimento ao pagamento de impostos sobre seu patrimônio, sua renda e seus serviços, em desacordo com o texto constitucional (...) da imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, alínea ‘a’ da Constituição Federal) à Maranhão Parcerias S/A- MAPA/MA’, por parte do Município de São Luís, que se negou a emitir a Certidão de Imunidade Tributária em nome do órgão”.

Alega que uma decisão prolatada em sede de controle concentrado de constitucionalidade com efeito **erga omnes** e efeito vinculante se faz necessária no presente caso, haja vista que a MAPA, sociedade de economia mista, presta serviços e possui bens passíveis de tributação por outros entes federados.

ADPF 1125 AGR / MA

Conclui a parte agravante asseverando o cumprimento do princípio da subsidiariedade, uma vez que

“(i) na espécie, não há que se falar no ajuizamento de ADI, ADC ou ADO, pois os atos do Poder Público ora impugnados não possuem caráter normativo; (ii) têm sido apresentados recursos administrativos e judiciais, mas que não vêm ensejando êxitos, além de serem despidos de efeito suspensivo automático; (iii) ainda que tais instrumentos processuais fossem providos, as referidas decisões produziriam efeitos apenas entre as respectivas partes”.

É o relatório.

19/11/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.125 MARANHÃO****VOTO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

A presente ação de descumprimento de preceito fundamental foi ajuizada pelo Governador do Estado do Maranhão tendo como objetivo o afastamento da violação de preceitos fundamentais materializados nos arts. 2º; 150; inciso VI, alínea a; e 173 da Constituição Federal.

Argumenta o agravante que referidos dispositivos teriam sido violados em razão da cobrança de débitos de IPTU por parte do Poder Público Municipal contra a Maranhão Parcerias S.A. (MAPA), sociedade de economia mista integrante da administração pública indireta do Estado do Maranhão que presta serviços públicos essenciais.

Conforme destacado na decisão agravada, **não foi atendido o requisito da subsidiariedade**, haja vista existirem outros meios processuais aptos a sanar a controvérsia posta nos autos, com a abrangência e a prontidão exigidas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Nas razões do agravo regimental, a parte agravante busca comprovar o atendimento do aludido requisito, asseverando, em síntese, ser incabível o ajuizamento das demais ações de controle concentrado; a ausência de êxito na apresentação de recursos administrativos e judiciais; e a necessidade de se obter um provimento com efeito **erga omnes** e vinculante no caso.

Com efeito, no caso em apreço, o requisito da subsidiariedade não foi satisfeito não só porque **o ato contra o qual se insurge a presente arguição podia ter sido objeto de impugnação, de forma adequada e com eficácia real, na via do processo subjetivo**, mas também e, sobretudo, **porque se pretende, com a presente ação, tutelar uma situação jurídica individual e concreta que não pode ser instrumentalizada pelo manejo de um processo objetivo**, “sob pena de

ADPF 1125 AGR / MA

se banalizar o instituto da arguição e se transmutar sua natureza de processo objetivo para subjetivo” (v.g., ADPF nº 455-AgR, de **minha relatoria**, DJe de 28/6/23).

Nesses termos, entendo que permanecem hígidos os fundamentos expendidos na decisão agravada para o não conhecimento da ação, razão pela qual os mantenho na íntegra:

“Decido.

De início, destaca-se que dada a natureza extremamente específica do presente instrumento de controle concentrado (ADPF), é exigido para o seu processamento, além da adequação do objeto, outros requisitos previstos na legislação.

Com efeito, os pressupostos de cabimento da ADPF podem ser subdivididos em pressupostos gerais e o pressuposto específico previsto no art. 1º, parágrafo único, inc. I, da Lei 9.882/1999 (BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. pg. 278-292).

O último refere-se tão somente às hipóteses em que a ADPF é ajuizada com amparo no referido preceito da lei federal, correspondendo à demonstração da existência de controvérsia constitucional relevante sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

Os **pressupostos gerais**, no entanto, **são sempre exigíveis**, sendo eles: a demonstração de violação em tese a preceito fundamental (**caput** do art. 1º da Lei nº 9.882/1999); e não haver outro meio eficaz de sanar a lesividade arguida na ação, exigência denominada de **‘princípio da subsidiariedade’** (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999).

ADPF 1125 AGR / MA

Acerca do último pressuposto, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal assentou que o outro meio eficaz de sanar a lesão, cuja viabilidade torna incabível a ADPF, deve ser compreendido, no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata (ADPF nº 33/PA, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJ de 7/12/05).

No caso em apreço, **não foi atendido o requisito da subsidiariedade**, visto que existem outros meios processuais aptos a sanar a controvérsia posta nos autos, com a abrangência e prontidão exigidas pela jurisprudência desta Corte.

Na espécie, cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Governador do Estado do Maranhão tendo como objeto **decisões judiciais e administrativas** as quais estariam implicando continuidade de cobranças de impostos pelo Município de São Luís contra a Maranhão Parcerias S/A (MAPA), sucessora da Empresa Maranhense de Administração de Recursos Humanos e Negócios Públicos (EMARHP).

Na essência, disse o arguente que as cobranças seriam indevidas, em razão da aplicação da imunidade tributária recíproca.

Após a manifestação do Advogado-Geral da União, que realçou a falta de indicação adequada das decisões judiciais questionadas na ação, a parte autora, mediante a petição nº 43.519/2024, juntou aos autos cópia dessas decisões, bem como de uma decisão administrativa.

Como bem aduziram o **Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República**, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental foi manejada como sucedâneo recursal, com o objetivo de rever decisões de caráter administrativo ou judicial.

Em relação à decisão administrativa impugnada, é certo

ADPF 1125 AGR / MA

que, considerando o contexto apresentado nestes autos, ela pode ser combatida de forma adequada e eficaz por meio de instrumentos judiciais ordinários.

No que diz respeito às decisões judiciais listadas no e-doc. 27, insta ressaltar que elas se referem a um mesmo caso. Sobre o assunto, vale registrar que a primeira decisão apenas denegou tutela antecipada no processo nº 0815697-74.2020.8.10.0001, em que o MAPA pleiteia o fornecimento de certidão negativa de débito. A segunda decisão judicial, proferida pelo TJMA, consiste na negativa de provimento ao agravo de instrumento interposto contra tal denegação de tutela antecipada. Segundo o Tribunal local, a questão relativa à alegada imunidade tributária ainda não teria sido ‘analisada perante a primeira instância ante a **ausência de dilação probatória necessária**’ (e-doc. 29, grifo nosso).

É importante destacar também que, embora o agravo de instrumento já tenha sido arquivado, o processo nº 0815697-74.2020.8.10.0001, do qual adveio, **ainda não tem sequer sentença proferida, conforme consulta em 23/9/2024 à página de acompanhamento processual**¹.

Quanto ao processo nº 0857387-78.2023.8.10.0001, citado na petição inicial, igualmente se verifica, em consulta na citada data à correspondente página de acompanhamento processual, que ele ainda está em curso, **não tendo havido sentença até então**, mas apenas decisão de indeferimento de gratuidade de justiça.

Em síntese, **a matéria relativa à aplicação da imunidade tributária recíproca nesses dois casos judiciais ainda está em aberto**, podendo o MAPA se utilizar dos recursos processuais cabíveis para defender seu posicionamento de maneira adequada e eficaz.

O que se percebe, portanto, é que a MAPA ‘[b]usca com a ADPF obter a tutela de interesse subjetivo específico da referida empresa em demandas concretas, como sucedânea de recurso

1 Consulta processual por meio do PJe. Disponível em: <https://pje.tjma.jus.br/pje/login.seam>. Acesso em: 23 set. 2024.

ADPF 1125 AGR / MA

próprio', como enfatizou o **Parquet**.

Em caso análogo, no qual se questionou, por meio de ADPF, uma única decisão judicial, que poderia ser combatida por meio processual adequado e eficaz, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal, apontando a falta de preenchimento do requisito da subsidiariedade:

‘DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. BLOQUEIO DE VALOR PERTENCENTE A EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO. INOBSERVÂNCIA DA REGRA DA SUBSIDIARIEDADE. 1. É inadmissível a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a suposta lesividade a preceito fundamental, em razão da subsidiariedade pela qual se rege este meio processual. Precedentes. 2. **A regra da subsidiariedade não é observada numa hipótese em que, sendo apontada uma única decisão judicial como violadora de preceito fundamental, havia meio processual adequado e eficaz para sua impugnação, que não foi utilizado no momento oportuno.** 3. Agravo regimental desprovido. Arguição de descumprimento de preceito fundamental a que se nega seguimento’ (ADPF nº 508/PB-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 8/7/2020).

Corroborando o entendimento, menciono a ADPF nº 951/DF, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, em que o Tribunal Pleno reconheceu a ausência do preenchimento do requisito da subsidiariedade. Nesse caso, também foram impugnadas decisões judiciais as quais, contudo, ‘encontravam-se todas sujeitas a instrumentos impugnativos próprios do processo trabalhista, sendo plenamente capazes de solver a matéria controvertida a partir da provocação de instâncias superiores’.

Cito, ainda, o precedente a seguir, de minha relatoria, em

ADPF 1125 AGR / MA

que conclui pela ausência de preenchimento do requisito da subsidiariedade em ADPF na qual estava em jogo decisão administrativa que poderia ser impugnada, de forma adequada e eficaz, na via do processo subjetivo. Nesse caso, ainda destaquei, entre outros pontos, que a arguição não poderia ser banalizada para se tutelar situação jurídica individual e concreta:

‘Agravos regimentais em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decisão administrativa da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí. Proibição de exploração de modalidades lotéricas que não observem o disposto na legislação federal. Não satisfação do requisito da subsidiariedade. Existência de outros meios capazes de sanar a lesividade. Situação jurídica individual e concreta. Pretensão de natureza subjetiva. Inviabilidade de sua defesa por meio de ação de controle concentrado. Ausência de impugnação da totalidade do complexo normativo que disciplina a matéria. Ato administrativo questionado em face das leis que a ele dão fundamento. Juízo de legalidade, e não de constitucionalidade. Inviabilidade de utilização genérica e irrestrita da ADPF. Impugnação de ato normativo secundário não dotado de autonomia jurídica. Ofensa reflexa ou indireta à Constituição Federal. Agravo não provido. 1. Conquanto seja possível extrair da jurisprudência da Corte uma orientação geral de que a subsidiariedade deve ser aferida, a princípio, dentre as demais espécies de ação de controle concentrado, o mero não cabimento de ADI, por ação ou omissão, ou de ADC, na hipótese específica, não induz à automática conclusão de estar satisfeito o requisito da subsidiariedade (v.g., ADPF nº 554-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 6/3/20). 2. In casu, o recorrente impugna decisão da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério

ADPF 1125 AGR / MA

da Fazenda por meio da qual se determinou à Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí que deixe de explorar as modalidades lotéricas que não observem o disposto nos Decretos-Lei nº 6.259/44 e nº 204/67, ostentando o caráter de ato normativo secundário não dotado de autonomia jurídica. 3. **Não satisfação do requisito da subsidiariedade, dada a possibilidade de sua impugnação, de forma adequada e com eficácia real, na via do processo subjetivo; e, sobretudo, porque se pretende com a presente ação tutelar uma situação jurídica individual e concreta que não pode ser instrumentalizada pelo manejo de ação típica de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, sob pena de se banalizar o instituto da arguição e se transmutar sua natureza de processo objetivo para subjetivo.** 4. Não se impugnou todo o complexo normativo, conforme se infere da simples leitura da petição inicial. Referida peça tanto não traz, em sua fundamentação, o confronto de dispositivos dos Decretos-Lei nº 6.259/44 e nº 204/67 com a Constituição de 1988; tampouco contém pedido de declaração da não recepção de tais preceitos, gerando o comprometimento do interesse de agir. 5. Ao disciplinar a arguição de descumprimento de preceito fundamental, a Lei nº 9.882/99 possibilitou o emprego dessa ação para atacar uma ampla gama de atos que, até então, não poderiam ser objeto de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, o que não significa, todavia, que seja genérica e irrestrita a possibilidade de seu ajuizamento. 6. Conforme reiterada jurisprudência da Corte, as ações de controle concentrado de constitucionalidade não se prestam para a impugnação de atos destituídos de autonomia jurídica (v.g., ADI nº 2.321-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 10/6/05; e ADI nº 5.582-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 17/9/20) nem para o exame de ofensa reflexa ou indireta à Constituição (v.g., ADPF nº 354-AgR, Rel. Min. Roberto

ADPF 1125 AGR / MA

Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 26/9/16; ADPF nº 468-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 28/5/18). 7. Agravo regimental ao qual se nega provimento' (ADPF nº 455/DF-AgR, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 28/6/2023 — grifo nosso).

Nesse quadro, incabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental, por não estar atendido o requisito da **subsidiariedade**.

Isso posto, **não conheço** da presente arguição.
Publique-se.”

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.
É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
1.125**

PROCED. : MARANHÃO

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

AGTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

AGDO.(A/S) : MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 8.11.2024 a 18.11.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário