

19/06/2023

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 928 GOIÁS**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**EMENTA**

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. ICMS. IMPACTO FISCAL NO REPASSE ESTADUAL AOS MUNICÍPIOS EM RAZÃO DE PERDAS DECORRENTES DE PROGRAMAS INDUSTRIAIS. PROGRAMA FOMENTAR E PRODUIR. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE.

1. Nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999, um dos requisitos para o conhecimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental é a inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade à Constituição alegada. No caso dos autos, o pressuposto da subsidiariedade não resta atendido, porquanto a existência de outros mecanismos processuais aptos para resolver a controvérsia suscitada nesta arguição, com o mesmo grau de efetividade, revela-se patente.

2. Conforme deflui da própria petição recursal, a parte ora agravante efetivamente litigou na seara da repercussão geral e em múltiplas ações rescisórias. A sistemática da repercussão geral é suficiente, por si só, para aplacar a violação aos preceitos constitucionais evocados. Por sua vez, houve o efetivo manejo das ações rescisórias cabíveis pela Fazenda Pública estadual. Precedente: RE nº 955.227-RG/BA, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 08/02/2023, p. 02/05/2023 (Tema RG nº 885).

3. Não é condição suficiente para abrir a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental eventual deliberação deste

**ADPF 928 AGR / GO**

Supremo Tribunal Federal no sentido de modular os efeitos de decisão colegiada tomada em paradigma da repercussão geral, diante do preenchimento dos requisitos legais.

4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, na Sessão Virtual de 9 a 16 junho de 2023, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 19 de junho de 2023.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator

19/06/2023

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 928 GOIÁS**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. ANDRÉ MENDONÇA</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:**

1. Trata-se de agravo regimental interposto pelo Governador do Estado de Goiás em face de decisão por mim proferida, que não conheceu de arguição de descumprimento de preceito fundamental, diante da manifesta inadmissibilidade da via eleita. Eis o teor da ementa da decisão impugnada:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. FINANCEIRO. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. ICMS. IMPACTO FISCAL NO REPASSE ESTADUAL AOS MUNICÍPIOS EM RAZÃO DE PERDAS DECORRENTES DE PROGRAMAS INDUSTRIAIS. PROGRAMA FOMENTAR E PRODUZIR. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. NÃO CONHECIMENTO”

(e-doc. 271, p. 1).

2. Nas razões do agravo regimental, o Chefe do Executivo estadual afirmou que, *“diferentemente da interpretação dada pelo i. ministro relator, embora a ADPF tenha sido ensejada por decisões exaradas em ações que discutiam suposta prejudicialidade dos programas FOMENTAR e PRODUZIR aos Municípios, seu objeto principal é a preservação da correta interpretação do art. 100 da Constituição Federal”* (e-doc. 276, p. 4).

**ADPF 928 AGR / GO**

3. Reiterou, ainda, os preceitos fundamentais tidos por violados. Ademais, sustentou que, *“depois do julgamento do tema 1172 porque as decisões em execução perderam seu fundamento, mas não perderam sua eficácia porque estão abrigadas sob o manto da coisa julgada”* (e-doc. 276, p. 12).

4. Aludiu que o princípio da subsidiariedade resta preenchido. Isso porque estariam em questão as execuções definitivas de títulos judiciais inconstitucionais, uma vez que o recurso extraordinário processado e julgado sob o rito da repercussão geral não resolveria a presente questão.

5. Apontou a necessidade do manejo de ações rescisórias para evitar que execuções de sentenças em desfavor do Estado sejam processadas pelo regime de precatórios, da seguinte forma:

“Contudo, há decisões pretéritas que declararam esse direito e, ato contínuo, determinaram bloqueio de verbas em conta pública do Estado. E há também aqueles casos em que já houve o trânsito em julgado de decisões com entendimento firmado em desacordo com a tese lançada no tem 1172, os embargos de que cuidam o art. 535, inc. III, § 5º, do Código de Processo Civil, não são viáveis, considerando o que dispõe o 7º, do mesmo dispositivo. Assim, o Estado continua sujeito a bloqueios, sequestros e levantamentos de montante considerável em sua conta, tendo em vista que, como já indicado anteriormente, do valor supostamente não repassado aos Municípios a título de ICMS, aproximadamente 10% (dez por cento) correspondem a títulos constituídos definitivamente.

O vício exibido por decisões exaradas anteriormente à tese firmada no julgamento do RE/RG nº 1.288.634 certamente atrairá a aplicação do § 8º, do art. 535, do Código de Processo Civil, ampliando o prazo de propositura das rescisórias. Em todo o caso, o Estado deverá aguardar o julgamento dessas ações, ou eventual decisão liminar nessas ações que suspenda o curso da execução levada a cabo indevidamente, ou seja, fora

**ADPF 928 AGR / GO**

do regime de precatórios.

Tudo isso demonstra que os preceitos fundamentais indicados na petição inicial e retomados no item anterior, continuam sob ameaça, ainda que o tema 1172 da repercussão geral tenha sido julgado. Ao contrário do que consignou o i. ministro relator dessa ADPF: a) o julgamento do tema 1172 não rescinde automaticamente as decisões já transitadas em julgado que tenham empregado entendimento dissonante do firmado pela corte suprema nesse julgamento; b) a rescisão das decisões proferidas nessas ações só ocorrerá por sentença após o regular trâmite processual, se não houver suspensão liminar dos processos de execução e c) ainda que não seja o caso de rescisão, o que se admite apenas por apego ao argumento, o regime de precatórios não pode ser afastado em nenhuma hipótese.” (e-doc. 276, p. 14).

6. Em sede cautelar, aludiu que *“o interesse em que sejam suspensas todas as decisões que violam os preceitos fundamentais apontados anteriormente exaustivamente permanece”* (e-doc. 276, p. 16). Por isso, seria necessário restaurar a eficácia da cautelar anteriormente concedida.

7. No pedido principal, requereu o seguinte:

*“Ao final, o Governador do Estado de Goiás requer que V.Exa., em juízo de retratação, reconsidere a decisão lançada, reconhecendo o preenchimento do requisito da subsidiariedade, eis que diferente o objeto da presente ADPF daquele do recurso extraordinário nº 1172, julgado sob a sistemática da repercussão geral, para permitir o trânsito da presente ação.*

*Caso contrário, requer-se que o pleno dessa e. corte dê provimento ao recurso para, cassando a decisão agravada, permitir o trânsito da ADPF, eis que demonstrado o preenchimento das condições para sua propositura.*

*Ao final, requer que essa e. corte reconheça violação dos preceitos fundamentais anteriormente indicados por qualquer*

**ADPF 928 AGR / GO**

medida de constrição judicial (e.g., arresto, sequestro, bloqueio, penhora e liberação de valores nas contas administradas pelo Estado de Goiás), que se fundamentem em decisões definitivas, já transitadas em julgado, nas ações do FOMENTAR/PRODUZIR, em detrimento do regime de precatórios, como exige o comando do artigo 5º caput. e o art. 100, da Constituição.” (e-doc. 276, p. 17).

É o relatório.

**Ministro ANDRÉ MENDONÇA**  
Relator

19/06/2023

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 928 GOIÁS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):**

1. Conforme deflui do relatório, as razões de decidir por mim adotadas podem ser sumariadas nos seguintes excertos:

**“25. Após detida análise dos autos e melhor reexame da matéria, reputo que é o caso de não conhecimento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental e, por consequência, da extinção anômala do feito, sem resolução do mérito.**

(...)

**29. No entanto, o arguente não se desincumbiu do ônus de comprovar a observância do princípio da subsidiariedade.** A esse propósito, a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o art. 4º, § 1º, do mencionado diploma legal demanda que se comprove no petitório inicial a inexistência de outros meios ou instrumentos processuais que viabilizem a tutela do preceito fundamental em questão.

(...)

**33. Por conseguinte, não se mostra correta a afirmação de que inexistente outro meio eficaz para a resolução da presente questão constitucional.** Afinal, a dinâmica da repercussão geral é mais do que suficiente para evitar movimentação desnecessária da máquina judiciária, garantir a isonomia de tratamento entre os entes federados e a hígidez financeira do Poder Executivo estadual, ou até mesmo o problema das execuções definitivas de títulos judiciais pretensamente inconstitucionais. Ilustrativamente, cito os arts. 525, §12, 535, §5º, 1.039, 1.040 e 1.041, todos do Código de Processo Civil.

**34. Desse modo, dentre as razões apresentadas pela**

**ADPF 928 AGR / GO**

**digna autoridade arguente, não há motivo suficiente para atestar corretamente o preenchimento da subsidiariedade. No caso dos autos, demonstra-se certo haver meio processual diverso e igualmente eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata. A compreensão iterativa do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o julgamento de paradigma em repercussão geral, por formar precedente obrigatório no sistema de Justiça, obsta o conhecimento de ADPF a respeito do mesmo assunto”** (e-doc. 271, p. 10-18, grifos no original).

2. Após detida análise dos autos, **reputo que o agravo regimental** (e-doc. 276) **não merece provimento**, devendo a decisão pela extinção anômala do feito, com prejuízo da cautelar anteriormente concedida, ser mantida pelos seus próprios fundamentos.

3. Na verdade, diante do que parece ser significativa incompreensão da dinâmica de funcionamento do controle abstrato de constitucionalidade perante este Supremo Tribunal Federal, em geral, e da arguição de descumprimento de preceito fundamental, no particular, algumas considerações adicionais são necessárias.

4. De início, à luz da decisão monocrática que ora se ataca, demonstra-se de todo impertinente ter em mente que o objeto principal desta ADPF é a correta interpretação do art. 100 da Constituição da República. Do mesmo modo, a alusão aos preceitos fundamentais tido por violados pouco importa nesta via recursal. Isso porque o fundamento da decisão ora agravada centrou-se **unicamente** na inobservância do princípio da subsidiariedade no caso dos autos.

5. De toda maneira, impende registrar que na decisão ora impugnada fiz claro que o conhecimento da ADPF depende de três requisitos, sendo que a legitimidade do requerente e a caracterização do parâmetro de controle restaram atendidos, o mesmo não se podendo ser



**ADPF 928 AGR / GO**

dito em relação à subsidiariedade (e-doc. 271, p. 11 e ss).

6. Antes disso, em decisão ratificadora da tutela provisória anteriormente concedida pelo e. Ministro Luiz Fux, então Presidente do STF, teci explícitas considerações a respeito da aprendizagem ocorrida com o caso do FUNDEF (ACO nº 648/BA, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. do Acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 06/09/2017, p. 09/03/2018) e da aplicabilidade do regime dos precatórios na espécie (e-doc. 26, p. 13).

7. Porém, **nenhum desses argumentos têm aptidão para fazer superar o mandamento legal previsto no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999.**

8. **A existência de outros mecanismos processuais aptos para resolver a controvérsia suscitada nesta arguição com o mesmo grau de efetividade revela-se patente.** O próprio agravante confessa que é plenamente cabível o manejo das ações rescisórias e um recurso sob o rito da repercussão geral tem o condão de alcançar coisas julgadas inconstitucionais, embora isso não seja necessário. Na verdade, tem-se notícia a partir de dados produzidos pelo próprio ente estadual no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, que o ajuizamento dessas ações já foram feitos. Sendo assim, por didatismo, **urge esclarecer que a nobre via da ADPF não corresponde a atalho ao indispensável tempo do sistema recursal brasileiro, assim como referido instrumento não está à disposição do legitimado ativo para fins de obter a pretensão gizada no petitório inicial ao tempo e ao modo que lhe satisfaça.** Nessa linha, *“ante a natureza excepcional da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o cabimento pressupõe a inexistência de outro meio judicial para afastar lesão decorrente de ato do Poder Público - gênero”* (ADPF nº 172-MC-Ref/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 10/06/2009, p. 21/08/2009).

**ADPF 928 AGR / GO**

9. Vale, ainda, notar que este Supremo Tribunal Federal interpreta o pressuposto da subsidiariedade com a devida prudência, como se percebe da orientação contida na ADPF nº 17-AgR/AP, cuja ementa transcrevo:

“EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º) - AÇÃO ESPECIAL DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL - PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, § 1º) - EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO APTO A NEUTRALIZAR A SITUAÇÃO DE LESIVIDADE QUE EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS - INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O ajuizamento da ação constitucional de argüição 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 argüição 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 argüição 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

**ADPF 928 AGR / GO**

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.”

(ADPF nº 17-Agr/AP, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 05/06/2002, p. 14/02/2003).

10. Ocorre que a sistemática da repercussão geral é suficiente, por si só, para aplacar a violação aos preceitos constitucionais evocados. Para que isso fique claro, basta ao intérprete interessado recorrer ao que recentemente decidido no Tema nº 885 do ementário da Repercussão Geral, cujo paradigma é o RE nº 955.227-RG/BA, assim ementado, no que interessa:

“(…) 5. As decisões em controle incidental de constitucionalidade, anteriormente à instituição do regime de repercussão geral, não tinham natureza objetiva nem eficácia vinculante. Consequentemente, não possuíam o condão de desconstituir automaticamente a coisa julgada que houvesse se formado, mesmo que em relação jurídica tributária de trato sucessivo. 6. Em 2007, este Supremo Tribunal Federal, em ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, declarou a constitucionalidade da referida Lei nº 7.869/1988 (ADI 15, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 14.06.2007). A partir daí, houve modificação substantiva na situação jurídica subjacente à decisão transitada em julgado, em favor do contribuinte. Tratando-se de relação de trato sucessivo, sujeita-se, prospectivamente, à incidência da nova norma jurídica, produto da decisão desta Corte (...) 8. Já a tese objetiva que se extrai do presente julgado, para fins de repercussão geral, pode ser assim enunciada: ‘1. As decisões do STF em controle incidental de constitucionalidade, anteriores à instituição do regime de repercussão geral, não impactam automaticamente a coisa julgada que se tenha formado, mesmo nas relações jurídicas tributárias de trato sucessivo. 2. Já as decisões proferidas em ação direta ou em sede de repercussão geral interrompem automaticamente os efeitos temporais das

**ADPF 928 AGR / GO**

decisões transitadas em julgado nas referidas relações, respeitadas a irretroatividade, a anterioridade anual e a noventena ou a anterioridade nonagesimal, conforme a natureza do tributo’.”

(RE nº 955.227-RG/BA, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 08/02/2023, p. 02/05/2023).

11. Eventual deliberação deste Supremo Tribunal Federal no sentido de modular os efeitos de decisão colegiada tomada no âmbito da repercussão geral, diante do preenchimento dos pressupostos legais, está longe de ser condição suficiente para abrir a via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, como pretende o Governador ora agravante. Por sua definitividade e seu brilhantismo, colho do escólio doutrinário do e. Ministro Roberto Barroso o seguinte:

“b) O esgotamento do sistema recursal não caracteriza, por si só, a ‘ausência de outro meio eficaz de sanar a lesividade’

Já se mencionou que o fato de existir ação subjetiva ou possibilidade recursal não basta para descaracterizar a admissibilidade da ADPF - já que a questão realmente importante será a capacidade do meio disponível de sanar ou evitar a lesividade ao preceito fundamental. **Por isso mesmo, se as ações subjetivas forem suficientes para esse fim, não caberá a ADPF (...)** Ao contrário, se as partes já discutiram amplamente suas razões ao longo de um processo que chegou ao fim, houve farta oportunidade de definir os fatos e o direito na hipótese e sanar ou evitar qualquer lesão. A circunstância de um das partes continuar inconformada - e não haver mais recurso no âmbito do processo subjetivo - não autoriza, por isso só, o cabimento da ADPF. Parece certo que a ADPF não se destina a funcionar como uma nova modalidade de ação rescisória, ou um recurso último, com objetivo de rever, mais uma vez, as decisões proferidas em sede concreta” (BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 8 ed. São Paulo: Saraiva jur, 2019, p. 371-372, grifos nossos).

**ADPF 928 AGR / GO**

12. Por todas essas razões, a meu sentir, **o único expediente admissível na presente hipótese consiste na extinção anômala do feito**, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999.

13. Ante o exposto, **voto pelo não provimento do agravo regimental.**

É como voto.

**Ministro ANDRÉ MENDONÇA**

Relator

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 928**

PROCED. : GOIÁS

**RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA**

AGTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

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

AGDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

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

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Falou, pelo agravante, a Dra. Melissa Peliz, Procuradora do Estado de Goiás. Plenário, Sessão Virtual de 9.6.2023 a 16.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, 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