

21/02/2022**PLENÁRIO****AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 544 RONDÔNIA**

RELATOR	: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
AGTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AGDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: JUIZ FEDERAL DA 2ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. SUSPENSÃO DOS PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL NOS QUAIS OS DÉBITOS DA CAERD FORAM ATRIBUÍDOS AO ESTADO DE RONDÔNIA. INVIABILIDADE DE REFERIDA AÇÃO CONSTITUCIONAL. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. EXISTÊNCIA DE MEIOS CAPAZES DE SANAR A CONTROVÉRSIA DE FORMA GERAL, IMEDIATA E EFICAZ.

I- O pedido formulado na presente ação constitucional é a suspensão dos processos de execução fiscal nos quais os débitos da CAERD foram atribuídos ao Estado de Rondônia, bem como que a União retire e não inclua em seus cadastros de devedores tais valores sob fundamento de responsabilidade subsidiária do Estado.

II- Tal pleito, de índole meramente subjetiva, encontra-se sob análise das instâncias recursais ordinárias da Justiça Federal, o que atribui à presente ADPF a natureza de sucedâneo recursal.

III- É certo que a jurisprudência desta Corte admite, eventualmente, o ajuizamento de ADPF para dirimir questões subjetivas. Contudo, conforme a lei de regência, tal possibilidade é viável quando houver comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado, conforme preceitua o art. 3º, V, da Lei 9.882/1999, o que não se verifica *in casu*.

ADPF 544 AGR / RO

IV- Dessa forma, diante do cabimento de recursos próprios ao controle difuso de constitucionalidade, bem como a inexistência de multiplicidade de recursos sobre a *quaestio iuris* e a falta de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado, a presente ADPF não preenche os requisitos legais para o seu conhecimento, nos termos dos arts. 3º, V e 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999.

V- Agravo regimental a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 21 de fevereiro de 2022.

RICARDO LEWANDOWSKI – RELATOR

21/02/2022

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 544 RONDÔNIA**

RELATOR	: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
AGTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AGDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AGDO.(A/S)	: JUIZ FEDERAL DA 2ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Trata-se de agravo regimental interposto pelo Governador do Estado de Rondônia contra decisão monocrática de minha lavra por meio da qual extingui a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em virtude da ausência do requisito legal da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999).

É o relatório.

21/02/2022

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 544 RONDÔNIA**

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Bem examinados os autos, verifico que a pretensão recursal não merece acolhida.

Por oportuno, transcrevo trechos da decisão ora combatida:

“Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com pedido de liminar, ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia, em decorrência da violação de preceitos fundamentais praticados tanto pela Procuradoria da Fazenda Nacional quanto pelo Poder Judiciário, os quais, em ações de execução fiscal contra a Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia – CAERD, sociedade de economia mista cujo acionista majoritário é o Estado de Rondônia, vêm, respectivamente, requerendo e deferindo a inclusão do Estado de Rondônia no polo passivo dessas execuções fiscais, com base na tese da responsabilidade subsidiária do Ente federado. Relatou, ainda, que a União tem registrado esses débitos nos cadastros desabonadores, especialmente o Cadin.

Sublinhou que, ao assim agir, esses Entes violam o microssistema constitucional que rege a atuação de empresas públicas e sociedades de economia mista, que é fundamental para a organização da Federação, além de lesionar normas que podem, de forma individual, ser consideradas preceitos fundamentais, tais como as contidas nos arts. 170, IV, e 173, § 1º e § 2º da Constituição.

Invocou, como precedentes, as decisões tomadas por esta Casa nas ADPFs 144/DF e 387/PI, em que se acolheu a possibilidade de manejo de ADPF no caso de o ato violador ser decisão judicial; ADPFs 275/PB, 237/SC, 275/PB, 437/CE e

ADPF 544 AGR / RO

513/MA, nas quais foi mitigada a incidência do princípio da subsidiariedade ainda quando existia medida judicial cabível; e ADPF 134, que evidenciou um requisito negativo, a inexistência de que o conjunto de decisões judiciais tenha transitado em julgado, ressaltando que este ainda não ocorreu.

Enfatizou que, embora fosse possível recorrer das decisões em cada processo de execução, persistiria o risco de decisões divergentes em sede recursal, a prejudicar o Estado de Rondônia, mormente considerando a manutenção do Ente federado nos cadastros de inadimplentes da União.

Realçou que o art. 242 da Lei 6.404/1976, o qual dispunha que a pessoa jurídica controladora de companhias de economia mista responde, subsidiariamente, pelas suas obrigações, foi revogado pela Lei 10.303/2001, mas ainda subsiste o interesse na declaração de que sua recepção pela Constituição foi parcial, porque a regra da responsabilidade subsidiária não pode incidir sobre as sociedades de economia mista atuantes no mercado em competição com os demais agentes privados, prestando serviços públicos de titularidade do próprio Ente federado que seja seu acionista majoritário.

Afirmou que a citada sociedade é concessionária de serviço público, já que a titularidade para sua execução é dos municípios e não dos Estados federados. Ao prestar serviço público de titularidade de outro ente, insiste, fica a CAERD plenamente equiparada aos agentes privados do mercado, sujeita a regime jurídico de direito privado.

Asseverou a existência de regime concorrencial no mercado de prestação de serviços de água e esgoto, configurado o monopólio natural apenas na execução do serviço, e enfatizou que o caso é de ausência de responsabilidade subsidiária, não se confundindo com as hipóteses em que há responsabilidade subsidiária na concessão de serviços públicos ou tributária.

Requeru:

‘- a concessão de medida liminar para, antecipando parcialmente os efeitos da tutela para determinar (i) a suspensão dos processos de execução fiscal em que os

ADPF 544 AGR / RO

débitos da CAERD foram atribuídos ao Estado de Rondônia e (ii) que a União retire e não inclua em seus cadastros de devedores, até o julgamento desta ADPF, os débitos da CAERD como sendo de responsabilidade subsidiária do Estado de Rondônia, inexistindo perigo de irreversibilidade da medida; e

-o julgamento definitivo do mérito desta ADPF para (i) declarar a violação aos preceitos fundamentais do Título VII da Constituição da República, em especial os contidos nos artigos 150, § 3º, art. 170, IV, e art. 173, §§ 1º e 2º, pelos atos do Poder Público acima individualizados, (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 242 da Lei 6.404/76, afastando sua aplicação às sociedades de economia mista que exercem atividade econômica em regime concorrencial e (iii) cassar definitivamente as decisões proferidas pelos juízos da Seção Judiciária de Rondônia que determinaram a responsabilidade subsidiária do Estado de Rondônia por débitos da da pessoa jurídica Companhia de Águas e Esgotos de Rondônia (CAERD).’ (documento eletrônico 1, fls. 40/41).

É o relatório. Decido.

Verifico, no exame dos autos, que o pedido formulado na presente ação constitucional é a suspensão dos processos de execução fiscal em que os débitos da CAERD foram atribuídos ao Estado de Rondônia, bem como que a União retire e não inclua em seus cadastros de devedores os débitos da referida Companhia como sendo de responsabilidade subsidiária do Estado.

Tal pedido, de índole meramente subjetiva, encontra-se sob análise das instâncias recursais ordinárias da Justiça Federal, o que atribui à presente ADPF a natureza de sucedâneo recursal.

É certo que a jurisprudência desta Corte admite, eventualmente, o ajuizamento de ADPF para dirimir questões subjetivas. Contudo, conforme a lei de regência, tal possibilidade é viável quando houver comprovação da

ADPF 544 AGR / RO

existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado, conforme preceitua o art. 3º, V, da Lei 9.882/1999, o que não se verifica *in casu*.

Dessa forma, diante do cabimento de recursos próprios ao controle difuso de constitucionalidade, bem como a inexistência de multiplicidade de recursos sobre a *quaestio iuris* e a falta de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado, a presente ADPF não preenche os requisitos legais para o seu conhecimento, nos termos dos arts. 3º, V e 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999. No mesmo sentido é a jurisprudência desta Corte. Vejamos:

‘AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO ELEITORAL. DECISÕES JUDICIAIS. COLIGAÇÕES. AUTONOMIA E CARÁTER NACIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS. INAFASTABILIDADE JURISDIONAL. LEI 9.504/1997. LEI 9.096/1995. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MEIO CAPAZ DE SANAR A CONTROVÉRSIA DE FORMA GERAL, IMEDIATA E EFICAZ. 1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, em sua modalidade incidental, possui seu interesse processual correlato às ações eleitorais ajuizadas. 2. **Tendo em vista os objetos serem pronunciamentos judiciais submetidos regularmente ao sistema recursal eleitoral, constata-se que esta ADPF foi funcionalizada pela parte Agravante como verdadeiro sucedâneo recursal** . Precedentes. 3. O requisito da subsidiariedade coloca-se como óbice ao processamento da ADPF, pois é possível a utilização de ADI ou ADC como veículo processual com aptidão para conferir interpretação conforme à Constituição aos dispositivos da Lei 9.096/95. Precedentes. 4. Agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental a que se nega seguimento’ (ADPF 266-AgR/PB, Rel. Min. Edson Fachin; grifei).

ADPF 544 AGR / RO

‘ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE INOBSERVÂNCIA INVIABILIDADE DE REFERIDA AÇÃO CONSTITUCIONAL DOCTRINA PRECEDENTES POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO, MEDIANTE ADPF, DE DECISÕES JUDICIAIS, DESDE QUE NÃO TRANSITADAS EM JULGADO CONSEQUENTE Oponibilidade da coisa julgada em sentido material à ADPF PRECEDENTE 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 EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE CARACTERIZADA POR JULGAMENTOS CONFLITANTES DE ÓRGÃOS JUDICIÁRIOS DIVERSOS: PRESSUPOSTO NECESSÁRIO E ESSENCIAL AO VÁLIDO AJUIZAMENTO DA ADPF AUSÊNCIA, NO CASO, DE QUALQUER ESTADO DE INCERTEZA OU DE INSEGURANÇA NO PLANO JURÍDICO, NOTADAMENTE PORQUE JÁ DIRIMIDO O DISSENSO INTERPRETATIVO PELO STF FORMULAÇÃO, NA ESPÉCIE, DA SÚMULA 652/STF DOCTRINA RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO’ (ADPF 249/SP, Rel. Min. Celso de Mello; grifei).

Destaco, ainda, decisão proferida pelo Ministro Marco Aurélio, que, ao negar seguimento à ADPF 245/DF, consignou:

‘[E]ssa, a meu ver, é a regra geral: o princípio da subsidiariedade deve ser observado tendo em vista, notadamente, a viabilidade de admissão das demais ações previstas para o exercício do controle concentrado. O

ADPF 544 AGR / RO

entendimento, entretanto, merece sofrer temperamentos.

A amplitude do objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental não significa afirmar que todo e qualquer ato que não possua caráter normativo pois então se mostraria pertinente a ação direta seja passível de submissão direta ao Supremo. A óptica implicaria o desvirtuamento da sistemática de distribuição orgânica da jurisdição traçada pela Constituição Federal.

De um lado, a mera possibilidade de discussão do tema mediante a formalização de demandas individuais não deve conduzir ao esvaziamento da atividade precípua reservada ao Supremo de guardião maior da Carta da República. De outro, descabe utilizar a ação para desbordar as medidas processuais ordinárias voltadas a impugnar atos tidos como ilegais ou abusivos, ainda mais quando o tema não representa risco de multiplicação de lides individuais.

Considero a arguição de descumprimento de preceito fundamental instrumento nobre de controle de constitucionalidade objetivo, destinado à preservação de um preceito nuclear da Carta Federal. É inadequado utilizá-la para dirimir controvérsia atinente a pequeno número de sujeitos determinados ou facilmente determináveis. Se isso fosse possível, surgiriam duas situações incompatíveis com o texto constitucional. Primeira: ficaria transmudada a natureza da ação, de objetiva para subjetiva. Segunda: estaria subvertida a ordem jurídico-processual, autorizando-se a trazer a este Tribunal, sem a observância dos graus de recurso, causas que não possuem a relevância necessária ao exercício da competência originária.'

[...]

Isso posto, por faltar-lhe o requisito legal da subsidiariedade, não conheço da ação (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999). Prejudicado o pedido liminar." (doc. eletrônico 8).

ADPF 544 AGR / RO

Assim, como aduzido na decisão combatida, mostra-se inadmissível o uso de ADPF para tutela judicial de caso singular, para a solução de situação concreta, sob pena de banalizar a jurisdição constitucional concentrada que a Constituição da República atribui ao STF.

O controle judicial do ato impugnado, como sustentado alhures, pode ser adequadamente exercido pela via difusa, uma vez que a ordem constitucional contempla outros instrumentos judiciais aptos a sanar, com a efetividade necessária, a alegada ofensa a preceitos fundamentais.

Neste panorama, verifica-se que o *decisum* ora atacado não merece reforma, visto que o agravante não aduz argumentos capazes de afastar as razões nele expendidas, devendo, assim, ser mantido por seus próprios fundamentos.

Em face do exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 544

PROCED. : RONDÔNIA

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

AGTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

AGDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : JUIZ FEDERAL DA 2ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA
DE RONDÔNIA

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 11.2.2022 a 18.2.2022.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário