

24/08/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 534 CEARÁ**

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE BENS, SERVICOS E TURISMO - CNC
ADV.(A/S)	: EDUARDO PRAGMACIO DE LAVOR TELLES FILHO E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA
AGDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

E M E N T A: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – INCIDÊNCIA, NA ESPÉCIE, DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE, PORQUE INSTAURÁVEL, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO DE LEIS MUNICIPAIS (CF ART. 125, § 2º) – POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO, EM REFERIDO PROCESSO DE ÍNDOLE OBJETIVA, DE MEDIDA CAUTELAR APTA A SANAR, DE IMEDIATO, A LESIVIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO – ADPF NÃO CONHECIDA – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DESSA ESPÉCIE RECURSAL – RECURSO DE AGRAVO NÃO PROVIDO.

– A possibilidade de instauração, no âmbito do Estado-membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis municipais contestadas em face da Constituição Estadual (CF art. 125,

ADPF 534 AGR / CE

§ 2º) torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental.

– É que, nesse processo de controle abstrato de normas locais, permite-se ao Tribunal de Justiça estadual a concessão, até mesmo “*in limine*”, de provimento cautelar neutralizador da suposta lesividade do diploma legislativo impugnado, a evidenciar a existência, no plano local, de instrumento processual de caráter objetivo apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de lesividade, atual ou potencial, alegadamente provocada por leis ou atos normativos editados pelo Município. Doutrina. Precedentes.

– A questão da parametricidade das cláusulas constitucionais estaduais, de caráter remissivo, para fins de controle concentrado, no âmbito do Tribunal de Justiça local, de leis e atos normativos estaduais e/ou municipais contestados em face da Constituição do Estado-membro.

Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro.

Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o “*corpus*” constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º, da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo.

ADPF 534 AGR / CE

ACÓRDÃO

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 negar provimento** ao recurso de agravo, **nos termos** do voto do Relator, **vencido** o Ministro Edson Fachin.

Brasília, Sessão Virtual de 14 a 21 de agosto de 2020.

CELSON DE MELLO – RELATOR

24/08/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 534 CEARÁ**

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE BENS, SERVICOS E TURISMO - CNC
ADV.(A/S)	: EDUARDO PRAGMACIO DE LAVOR TELLES FILHO E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA
AGDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Trata-se de recurso de agravo, **tempestivamente interposto**, contra decisão **que não conheceu** da presente arguição, ajuizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC.

Eis o teor da ementa do ato decisório que sofreu a interposição desta espécie recursal:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INCIDÊNCIA, NA ESPÉCIE, DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE, PORQUE INSTAURÁVEL, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO DE LEIS MUNICIPAIS (CE, ART. 125, § 2º). POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO, EM REFERIDO PROCESSO DE ÍNDOLE OBJETIVA, DE MEDIDA CAUTELAR

ADPF 534 AGR / CE

APTA A SANAR, DE IMEDIATO, A LESIVIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. ADPF NÃO CONHECIDA.

– A possibilidade de instauração, no âmbito do Estado-membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis municipais contestadas em face da Constituição Estadual (CE, art. 125, § 2º) torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental.

– É que, nesse processo de controle abstrato de normas locais, permite-se ao Tribunal de Justiça estadual a concessão, até mesmo 'in limine', de provimento cautelar neutralizador da suposta lesividade do diploma legislativo impugnado, a evidenciar a existência, no plano local, de instrumento processual de caráter objetivo apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de lesividade, atual ou potencial, alegadamente provocada por leis ou atos normativos editados pelo Município. Doutrina. Precedentes.

– A questão da parametricidade das cláusulas constitucionais estaduais, de caráter remissivo, para fins de controle concentrado, no âmbito do Tribunal de Justiça local, de leis e atos normativos estaduais e/ou municipais contestados em face da Constituição do Estado-membro.

Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro.

Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o 'corpus' constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º,

ADPF 534 AGR / CE

da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo.

– ADPF não conhecida.”

Tal como acentuado na decisão ora recorrida, **a presente** arguição de descumprimento de preceito fundamental **impugna o art. 25 da Lei Complementar nº 241**, de 22/11/2017, **editada** pelo Município de Fortaleza/CE.

A entidade sindical arguente, *ora agravante*, **alega** que a norma legal ora impugnada, **ao instituir** modificações na disciplina normativa da “Taxa de Licença para Localização e Funcionamento de Estabelecimentos e de Atividades Diversas”, **teria transgredido** preceitos fundamentais **que orientam** o sistema tributário nacional, **eis que** as alterações legislativas **viabilizaram** a cobrança de taxa de fiscalização, *de caráter anual*, **exigida sem prévio exercício efetivo** de poder de polícia, **além de terem desrespeitado** o princípio que veda a utilização de tributo com efeito confiscatório.

O Ministério Público Federal, **em pronunciamento** da lavra da eminente Chefe dessa Instituição à época, **opinou pelo não provimento** do presente recurso de agravo **em parecer** que está **assim ementado**:

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 25 DA LEI COMPLEMENTAR 241/2017 DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA-CE. CABIMENTO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE.

1. A falta de previsão de cabimento de representação de inconstitucionalidade de lei municipal perante o tribunal de justiça na Constituição do Estado não afasta a competência da Corte estadual para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, cujo parâmetro de

ADPF 534 AGR / CE

confrontação seja norma da Constituição estadual (inclusive normas constitucionais estaduais de conteúdo remissivo) ou normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal. Precedentes.

2. O art. 125-§ 2º da CF, no que determina aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, configura norma de reprodução obrigatória que se impõe às ordens jurídicas parciais independentemente de previsão expressa nas Constituições dos Estados-membros.

3. Para fins de incidência do princípio da subsidiariedade como pressuposto negativo de admissibilidade de ADPF, é irrelevante a discussão quanto à legitimidade ativa da entidade requerente para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade no tribunal de justiça estadual, bastando a possibilidade de instauração da fiscalização abstrata de constitucionalidade por outros legitimados.

4. A norma constitucional estadual de conteúdo remissivo, prevista no art. 196-§ 2º da Constituição do Estado do Ceará, incorpora à Carta estadual todos os preceitos fundamentais da CF que orientam o sistema tributário nacional, hábeis a serem invocados como parâmetro de confrontação em ação direta estadual que questione a legitimidade constitucional da instituição de taxa de fiscalização anual sem prévio exercício efetivo de poder de polícia ou sob a perspectiva da vedação de tributo com efeito de confisco.

*– Parecer pelo desprovimento do agravo regimental.”
(grifei)*

Por não me convencer das razões expostas pela parte ora recorrente, **submeto** à apreciação do Egrégio Plenário desta Suprema Corte **o presente** recurso de agravo.

É o relatório.

24/08/2020

PLENÁRIO

AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 534 CEARÁ

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Não assiste razão à parte recorrente, eis que a decisão impugnada na presente sede recursal ajusta-se, com integral fidelidade, à diretriz jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal na matéria ora em exame.

Como tive o ensejo de enfatizar no ato decisório agravado, a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente poderá ser utilizada, caso se demonstre que inexistem outros mecanismos processuais, previstos em nosso ordenamento positivo, capazes de fazer cessar, de imediato, a situação de lesividade ou de potencialidade danosa resultante dos atos estatais questionados.

Cumpre verificar, desse modo, 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, item n. 3.1.2, 5ª ed., 2011, Saraiva), regra da subsidiariedade –, que rege a instauração do processo objetivo de arguição de descumprimento de

ADPF 534 AGR / CE

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 **obseroância** 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**)

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**.

ADPF 534 AGR / CE

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).

Impende observar, contudo, que o princípio da subsidiariedade **não pode – e não deve – ser indevidamente 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 inadequada 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.

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**.

A pretensão ora deduzida **nesta** sede processual – **que tem por objeto** diploma legislativo municipal **editado** em 2017 –, contudo, **exatamente** por revelar-se **suscetível** de apreciação pelo Tribunal de Justiça local, *mediante ajuizamento da pertinente “representação de*

ADPF 534 AGR / CE

inconstitucionalidade”, **considerados**, para tanto, **parâmetros de confronto** definidos **na própria** Constituição estadual (CF, art. 125, § 2º), **encontra obstáculo** na regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, **o que não permite**, no contexto em exame, **por não satisfeita** a exigência imposta pelo postulado da subsidiariedade, **a instauração** deste processo objetivo de controle normativo concentrado, **a tornar inadmissível**, pois, **sob a perspectiva** do referido princípio, **a utilização** do instrumento processual da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Como se sabe, o processo **objetivo** de fiscalização normativa abstrata **instaurável** perante os Tribunais de Justiça locais **somente** pode ter por objeto leis **ou** atos normativos **municipais** (como na espécie), estaduais **ou** distritais, **desde** que contestados **em face da própria** Constituição **do Estado-membro** (**ou**, quando for o caso, da Lei Orgânica do Distrito Federal), **que representa**, nesse contexto, **o único parâmetro** de controle **admitido** pela Constituição da República, cujo art. 125, § 2º, assim dispõe:

“Art. 125 (...).

§ 2º – Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual (...).” (grifei)

O que se revela essencial reconhecer, em tema de controle **abstrato** de constitucionalidade, **quando instaurado** perante os Tribunais de Justiça dos Estados-membros **ou** do Distrito Federal e dos Territórios, é que o **único** instrumento normativo **revestido de parametricidade**, para esse específico efeito, **é, somente, a Constituição estadual** **ou** a Lei Orgânica do Distrito Federal, respectivamente, **jamais, porém, a própria** Constituição da República.

Cabe acentuar, neste ponto, **que esse entendimento tem o beneplácito** do magistério doutrinário (LUIZ ALBERTO DAVID ARAÚJO/VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR, “Curso de Direito

ADPF 534 AGR / CE

Constitucional", p. 64/65, item n. 7.5, 9ª ed., 2005, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "**Comentário Contextual à Constituição**", p. 591, item n. 6, 2005, Malheiros; ALEXANDRE DE MORAES, "**Constituição do Brasil Interpretada**", p. 1.514/1.518, item n. 125.5, e p. 2.342/2.347, itens ns. 1.15 e 1.17, 2ª ed., 2003, Atlas, v.g.), **cuja orientação**, no tema, **adverte, tratando-se** de controle normativo abstrato **no plano local, que apenas a Constituição estadual** (ou, a depender da situação, a Lei Orgânica do Distrito Federal) **qualificar-se-á** como pauta de referência **ou** como paradigma de confronto, **para efeito** de fiscalização concentrada de constitucionalidade de leis ou atos normativos locais, **sem possibilidade**, no entanto, **de erigir-se** a própria Constituição da República como parâmetro de controle **nas ações diretas** ajuizadas, **originariamente**, perante os Tribunais de Justiça estaduais **ou** do Distrito Federal e dos Territórios.

Essa percepção do alcance da norma **inscrita** no art. 125, § 2º, da Constituição, por sua vez, **reflete-se** na jurisprudência constitucional que o Supremo Tribunal Federal **firmou** na matéria ora em análise, **sempre salientando** que, **em tema** de fiscalização abstrata **perante** os Tribunais de Justiça locais, **o parâmetro de controle a ser invocado** (e considerado) nas ações diretas **somente pode ser** a Constituição **do próprio** Estado-membro, **e não** a Constituição da República (**RTJ 135/12 – RTJ 181/7 – RTJ 185/373-374, v.g.**), **ainda que a Carta local haja formalmente incorporado** ao seu texto normas constitucionais federais **de observância compulsória** pelas unidades federadas (**RTJ 147/404**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RTJ 152/371-373**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – **RTJ 158/3**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RTJ 177/1084**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RTJ 183/936**, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – **ADI 1.529-QO/MT**, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – **Rcl 526/SP**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **Rcl 1.701-MC/RJ**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **Rcl 2.129-AgR/SP**, Rel. Min. NELSON JOBIM, v.g.):

“– A Constituição de 1988, ao prever o controle concentrado de constitucionalidade no âmbito dos Estados-membros, erigiu a

ADPF 534 AGR / CE

própria Constituição estadual à condição de parâmetro único e exclusivo de verificação da validade das leis ou atos normativos locais (art. 125, § 2º). Precedente da Corte (...)."

(RTJ 134/1066, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

"Controle abstrato de constitucionalidade: ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, perante o Tribunal de Justiça, fundada em violação de preceitos da Constituição do Estado, ainda que se cuide de reprodução compulsória de normas da Constituição da República: admissibilidade afirmada na Rcl. 383, 10.6.92: aplicação do precedente, com ressalva do relator."

(RTJ 155/974, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – grifei)

"COMPETÊNCIA – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL CONTESTADA EM FACE DA CARTA DO ESTADO, NO QUE REPETE PRECEITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O § 2º do artigo 125 da Constituição Federal não contempla exceção: define a competência para a ação direta de inconstitucionalidade, a causa de pedir lançada na inicial; sendo esta o conflito da norma atacada com a Carta do Estado, impõe-se concluir pela competência do Tribunal de Justiça, pouco importando que ocorra repetição de preceito da Carta da República de adoção obrigatória (...)."

(RE 177.865/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – grifei)

"COMPETÊNCIA – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – BALIZAS – NORMA LOCAL – CARTA DO ESTADO. A competência para julgar a ação direta de inconstitucionalidade em que impugnada norma local contestada em face de Carta Estadual é do Tribunal de Justiça respectivo, ainda que o preceito atacado revele-se como pura repetição de dispositivos da Constituição Federal de observância obrigatória pelos Estados (...)."

(RTJ 163/836, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – grifei)

ADPF 534 AGR / CE

E é exatamente a situação que se registra na presente causa, eis que a Constituição do Estado do Ceará possui regra, como aquela inscrita em seu art. 196, § 2º, cujo conteúdo normativo – por permitir erigi-lo à condição de pauta de referência ou de parâmetro de confronto para efeito de controle abstrato no plano local – inviabiliza a utilização da presente ação constitucional, tendo em vista o que dispõe o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99.

Com efeito, a entidade sindical arguente, embora dispondo de instrumento processual idôneo, de perfil eminentemente objetivo (como o é a “representação de inconstitucionalidade” a que se refere o § 2º do art. 125 da Constituição da República), deixou de utilizá-lo perante o Tribunal de Justiça local, dando ensejo, *assim*, em face da existência, no âmbito estadual, de meio apto e eficaz a sanar a lesividade temida, à incidência da cláusula da subsidiariedade.

É que, com esse paradigma de confronto (Constituição do Ceará, art. 196, § 2º), constata-se a existência, em referida unidade da Federação, como enfatizado, de instrumento processual de caráter objetivo (CE, art. 125, § 2º), capaz de inibir a lesividade receada pela ora agravante, o que faz incidir, *na espécie*, o obstáculo processual a que alude o § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882/99.

O artigo 196, § 2º, da Constituição do Ceará veicula prescrição normativa impregnada de parametricidade, cujo teor permite qualificá-la, seja no que se refere à própria estrutura constitucional da taxa, seja no que concerne à vedação de efeito confiscatório de qualquer espécie tributária, como paradigma de confronto para fins de instauração, perante o E. Tribunal de Justiça local, do concernente processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, tal como o autoriza o § 2º do art. 125 da Constituição da República.

ADPF 534 AGR / CE

Eis o conteúdo normativo **do art. 196, § 2º**, da Constituição do Estado do Ceará:

“Art. 196. (...):

.....
§ 2º A instituição e a cobrança dos tributos referidos neste artigo obedecerão aos princípios e às normas gerais de direito tributário previstos na Constituição Federal.” (grifei)

O conteúdo remissivo desse preceito constitucional estadual **torna legítimo considerá-lo** como padrão de referência para o fim específico de ajuizamento da “representação de inconstitucionalidade” perante o Tribunal de Justiça local, **em cuja competência inclui-se** o exercício do poder geral de cautela, **o que lhe permitirá deferir** eventual provimento *suspensivo da eficácia e da aplicabilidade* da Lei Complementar nº 241/2017 do Município de Fortaleza/CE, **a atestar a existência**, no plano estadual, de meio processual **apto a sanar**, desde logo, e de modo eficaz, **mediante** utilização de instrumento de natureza objetiva, **a suposta lesividade** da regra legal impugnada **na presente** sede processual.

Destaque-se, neste ponto, por extremamente relevante, **fragmento** de decisão **proferida** pelo eminente Ministro GILMAR MENDES, que, **ao julgar a Rcl 4.432/TO, reafirmou** a legitimidade da utilização, **no plano local, da técnica das normas remissivas, salientando**, então, a esse propósito, que “(...) as normas *pertencentes à Constituição estadual* **que remetem à disciplina de determinada matéria na Constituição Federal podem servir de parâmetro de controle abstrato** de Constitucionalidade no âmbito estadual” (**Rcl 4.432/TO**, Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei).

É importante assinalar que esta Suprema Corte, **ao reconhecer** a possibilidade de controle **abstrato** no âmbito local, **considerada**, para tanto, **como referência paradigmática idônea**, norma constitucional estadual **de conteúdo remissivo, teve presente**, no julgamento **da**

ADPF 534 AGR / CE

Rcl 4.432/TO, Rel. Min. GILMAR MENDES – **que versava** controvérsia **em torno** de leis complementares tributárias **editadas** pelo Município de Palmas/TO –, norma constitucional estadual **de conteúdo essencialmente idêntico ao do art. 196, § 2º**, da Constituição do Estado do Ceará, **valendo reproduzir**, por inteiramente aplicável ao caso ora em exame, **passagem** dessa decisão:

*“Feitas essas digressões, **é preciso deixar claro** que, no caso em análise, como se pode aferir nas informações prestadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, a ADI nº 1.523 **tem como parâmetro de controle o art. 69, ‘caput’, da Constituição estadual**, que assim dispõe:*

*‘**Art. 69.** Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, aplicam-se ao Estado e aos Municípios as vedações ao poder de tributar, previstas no art. 150 da Constituição Federal.’*

*O **Plenário** do Tribunal de Justiça de Tocantins, **apreciando** o pedido de medida cautelar, **entendeu plausíveis as alegações** do requerente **de que** o Decreto nº 353/2005, **que trata da taxa de coleta de lixo no Município de Palmas, violaria o referido art. 69, ‘caput’, da Constituição do Estado**, especificamente, o princípio da legalidade como limite ao poder de tributar.*

*Como se vê, **o art. 69, ‘caput’, da Constituição do Estado do Tocantins representa o que a doutrina denomina de ‘norma constitucional estadual de caráter remissivo’**, na medida em que, para a disciplina dos limites ao poder de tributar, **remete** para as disposições **constantes** do art. 150 da Constituição Federal.”*
(grifei)

Vê-se, portanto, **admitida a legitimidade da utilização**, na espécie, como **padrão de confronto**, das normas constitucionais estaduais **de conteúdo remissivo (Constituição do Estado do Ceará, art. 196, § 2º)**, para **efeito de instauração, perante o Tribunal de Justiça local, de processo**

ADPF 534 AGR / CE

objetivo de fiscalização abstrata, que a arguente, *como anteriormente enfatizado*, **dispõe** de meio processual, **de natureza objetiva** (a “*representação de inconstitucionalidade*” a que alude o art. 125, § 2º, da Constituição da República), **capaz de inibir**, de imediato, a suposta lesividade da regra legal em questão, **suscetível** – *insista-se* – **de sofrer impugnação** “*in abstracto*” no âmbito da Corte judiciária local.

Nem se alegue, de outro lado, que o E. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, *por ausência de previsão expressa* no texto da Constituição estadual, **não teria competência** para apreciar processos de controle normativo abstrato de leis municipais **contestadas em face** da Constituição do Estado do Ceará.

Cabe ter presente, no ponto, **que a jurisprudência constitucional** do E. Tribunal de Justiça cearense, **com fundamento** no art. 125, § 2º, da Constituição Federal, **tem reconhecido reiteradamente** sua competência para processar e julgar, *originariamente*, ações de fiscalização normativa abstrata de leis municipais impugnadas em face da Constituição estadual (**ADIN** nº 0621779-61.2016.8.06.0000, Rel. Des. LISETE DE SOUSA GADELHA – **ADIN** nº 0623860-46.2017.8.06.0000, Rel. Des. LISETE DE SOUSA GADELHA, *v.g.*):

“CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 155/2013 DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA. REAJUSTE DOS VALORES VENAIIS DOS IMÓVEIS URBANOS E INSTITUIÇÃO DO FATOR DE VERTICALIZAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA.

I – O Tribunal de Justiça é competente para processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal impugnada em face da Constituição Estadual.

II – O reajuste por lei da Planta Genérica de Valores do IPTU em percentuais não comprovadamente excessivos, para fins de adequar os valores venais dos imóveis urbanos à elevação

ADPF 534 AGR / CE

geral dos preços praticados no mercado imobiliário local, não viola os princípios da capacidade contributiva e da igualdade tributária.

III – Inexiste ofensa ao princípio da proibição de confisco quando a majoração do tributo decorrente de alteração da respectiva base de cálculo não evidencia abusividade e potencialidade destrutiva do patrimônio tributado.

IV – O fator da verticalização, por constituir parâmetro habitualmente utilizado no mercado imobiliário para a definição dos preços dos imóveis, revela aptidão para aferir com mais critério e adequação o valor venal das unidades residenciais localizadas em prédios e, portanto, para melhor concretizar o princípio da capacidade contributiva e realizar a justiça individual.

V – Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.”

(ADIN nº 0000029-23.2014.8.06.0000, Rel. Des. FRANCISCO GLADYSON PONTES – grifei)

Constata-se, desse modo, que o postulado da subsidiariedade, **considerados** os fundamentos que vêm de ser expostos, **impede o acesso imediato** da entidade sindical ao mecanismo constitucional da arguição de descumprimento, **pois registra-se, no caso, a possibilidade (incontornável) de utilização idônea** de instrumento processual específico, **apto, por si só, a fazer cessar** o estado de lesividade que se pretende neutralizar.

Incide, na espécie, por isso mesmo, o pressuposto **negativo de admissibilidade** a que se refere o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, **circunstância essa** que torna **plenamente invocável, no caso**, a cláusula da subsidiariedade, **que atua – ante as razões já expostas – como causa obstativa** do ajuizamento, **perante** esta Suprema Corte, da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Sendo assim, em face das razões expostas, **e acolhendo, ainda, o parecer** da douta Procuradoria-Geral da República, **nego provimento** ao presente

ADPF 534 AGR / CE

recurso de agravo, **mantendo**, *por seus próprios fundamentos*, **a decisão** ora agravada.

É o meu voto.

24/08/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 534 CEARÁ**

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE BENS, SERVICOS E TURISMO - CNC
ADV.(A/S)	: EDUARDO PRAGMACIO DE LAVOR TELLES FILHO E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA
AGDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado relatório do e. Ministro Celso de Mello, no entanto, peço vênica para divergir do seu voto, entendendo estar presente o requisito da subsidiariedade.

Como se sabe, a Lei 9.882/99, ao disciplinar o rito da arguição de descumprimento de preceito fundamental indicou, como um dos requisitos de cabimento da ação, o princípio da subsidiariedade, cujo teor é o seguinte:

“Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.”

Conforme entendimento iterativo desta Corte, meio eficaz de sanar a lesão é aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de

ADPF 534 AGR / CE

forma ampla, geral e imediata, devendo o Tribunal sempre examinar eventual cabimento das demais ações de controle concentrado no contexto da ordem constitucional global. Confira-se:

“Meio eficaz de sanar a lesão é aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. No juízo de subsidiariedade há de se ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional.”(ADPF 388, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 01.08.2016)

“ARGUIÇÃO 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 ALEGADAMENTE EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS – INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – 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. 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

ADPF 534 AGR / CE

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.” (ADPF 237 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe30.10.2014)

Em seu voto, o Relator entendeu que *“a pretensão ora deduzida nesta sede processual – que tem por objeto diploma legislativo municipal editado em 2017 –, contudo, exatamente por revelar-se suscetível de apreciação pelo Tribunal de Justiça local, mediante ajuizamento da pertinente “ representação de inconstitucionalidade ”, considerados , para tanto, parâmetros de confronto definidos na própria Constituição estadual (CF , art. 125, § 2º), encontra obstáculo na regra inscrita no art. 4º, § 1º , da Lei nº 9.882/99 (...)”*.

Destaco, no entanto, que o princípio da subsidiariedade como requisito processual é aferido no momento da propositura da ação. No caso da presente arguição, não havia pendente qualquer representação de inconstitucionalidade (ADI estadual) no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará quando da sua propositura, em 25.07.2018, restando afastado então o óbice do art. 4º, § 1º , da Lei nº 9.882/99.

Em outra oportunidade, o Plenário, em processo de minha relatoria, procedeu à distinção da hipótese em que a Ação de Inconstitucionalidade Estadual é proposta após a ADPF, reconhecendo estar preservado o requisito da subsidiariedade, por força do momento de sua aferição:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA - ISSQN. ALÍQUOTA MÍNIMA. ART. 88 DO ADCT. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

ADPF 534 AGR / CE

DA UNIÃO. NORMAS GERAIS DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA. USURPAÇÃO. BASE DE CÁLCULO. DEFINIÇÃO POR LEI MUNICIPAL. CONCEITO DE RECEITA BRUTA DO PREÇO DO SERVIÇO. PRINCÍPIO FEDERATIVO. FEDERALISMO FISCAL. (...) 2. **O princípio da subsidiariedade é aferido no momento da propositura da ADPF**, de modo que não se depreende qualquer outra ação constitucional com aptidão para evitar a lesividade ao pacto federativo em questão. 3. **A ocorrência de coexistência de jurisdições constitucionais estadual e nacional configura a hipótese de suspensão prejudicial do processo de controle normativo abstrato instaurado perante o Tribunal de Justiça local.** Precedentes. 4. O Governador do Distrito Federal possui legitimidade ativa para pleitear em processo abstrato medida judicial em face de lei municipal, de modo a salvaguardar o federalismo fiscal, notadamente pela natureza dúplice, estadual e municipal, do ente federativo em termos de competência tributária. (...) 9. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental parcialmente conhecida a que se dá procedência com a finalidade de declarar a inconstitucionalidade dos arts. 190, §2º, II; e 191, §6º, II e §7º, da Lei 2.614/97, do Município de Estância Hidromineral de Poá.” (ADPF 190, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-087 DIVULG 26-04- 2017 PUBLIC 27-04-2017)

Assentou-se ali que a propositura posterior da ADI Estadual implicaria a sua suspensão até o julgamento da ADPF.

Assim, reconheço a presença do requisito de subsidiariedade, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei n.º 9.882/99.

Ante o exposto, com fundamento nessa orientação jurisprudencial, peço vênha ao Relator, para dar provimento ao agravo regimental a fim de conhecer da presente ADPF ao menos em relação ao requisito da subsidiariedade, sem prejuízo da análise oportuna dos demais requisitos preliminares.

ADPF 534 AGR / CE

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 534

PROCED. : CEARÁ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

AGTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE BENS, SERVICOS E
TURISMO - CNC

ADV.(A/S) : EDUARDO PRAGMACIO DE LAVOR TELLES FILHO (15321/CE,
16095/PI) E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

AGDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA

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

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin. Plenário, Sessão Virtual de 14.8.2020 a 21.8.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário