

27/06/2022

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NO AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE
PRECEITO FUNDAMENTAL 646 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
EMBTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DAS CARREIRAS TIPICAS DE ESTADO
ADV.(A/S)	: CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG
ADV.(A/S)	: FELIPE TEIXEIRA VIEIRA
EMBDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA

Embargos de declaração em agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Inexistência das contradições apontadas. Pretensão de rediscussão das questões já enfrentadas e decididas. Não atendimento do requisito da subsidiariedade. Relevante controvérsia judicial não demonstrada. Inconformismo com o resultado do julgamento desfavorável. Embargos de declaração de que se conhece e que se rejeitam.

1. A decisão embargada deixa claro tanto que não se está a afirmar, genericamente, que a arguição de descumprimento de preceito fundamental não é cabível para se impugnar decisão judicial, nem que não houve omissão da Corte quanto à citada ADI nº 6.221.

2. Desde o julgamento da ADC nº 1, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 16/6/95, o Supremo Tribunal Federal firmou orientação quanto à exigência, para a caracterização de uma controvérsia judicial revelante, de “antagonismo interpretativo em proporção que gere um estado de insegurança jurídica apto a abalar a presunção de constitucionalidade imanente aos atos legislativos, sem o qual a ação declaratória se converteria em inadmissível instrumento de consulta sobre a validade constitucional de determinada lei ou ato normativo (v.g., ADC nº 23-AgR, Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/16 e

ADPF 646 AGR-ED / DF

ADC nº 8- MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJ de 4/4/03)” (ADC nº 31, Rel. Min. **Dias Toffoli**, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/22).

3. “A contradição que autoriza o acolhimento dos aclaratórios é aquela interna, havida entre a fundamentação e o dispositivo ou entre fragmentos da decisão embargada” (ADI nº 4.455-ED, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 29/3/22), tornando-a ilógica ou incoerente, o que se distancia por completo do mero inconformismo com o resultado do julgamento que é desfavorável à parte embargante ou com as razões adotadas pelo julgador.

4. Na espécie, o que se verifica é que a embargante insiste no cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, pretendendo, em verdade, o reexame das questões já enfrentadas e decididas, fim para o qual não se prestam os embargos declaratórios.

5. Embargos de declaração **de que se conhece e que se rejeitam.**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário de 17 a 24/6/22, na conformidade da ata do julgamento e nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli, por unanimidade de votos, em conhecer dos embargos e, no mérito, os rejeitar.

Brasília, 27 de junho de 2022.

Ministro Dias Toffoli

Relator

27/06/2022

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NO AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE
PRECEITO FUNDAMENTAL 646 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
EMBTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DAS CARREIRAS TIPICAS DE ESTADO
ADV.(A/S)	: CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG
ADV.(A/S)	: FELIPE TEIXEIRA VIEIRA
EMBDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de embargos de declaração opostos pela **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO (CONACATE)** contra acórdão proferido pelo Plenário da Corte por meio do qual se negou provimento ao agravo regimental interposto por se entender não ter sido atendido o requisito da subsidiariedade e por não haver demonstração de controvérsia judicial relevante.

Em suas razões recursais, a embargante sustenta, em essência, que o acórdão ora embargado incorrera em “contradição no que se refere ao grau de relevância da contrariedade jurisprudencial, bem como ao requisito da subsidiariedade” (fl. 5, e-Doc. 52).

No tocante ao primeiro ponto, esclarece a embargante que não fora apontada somente a ADI Estadual nº 2116917-44.2018.8.26.0000, mas também a ADI nº 6.221. Já no que respeita ao requisito da subsidiariedade, alega que “a ADPF é um mecanismo excepcional de controle de constitucionalidade para verificar a validade de atos emanados pelo Poder Judiciário” (fl. 7, e-Doc. 52).

Ao final, pede o conhecimento e o acolhimento dos presentes embargos declaratórios para que sejam sanadas as contradições apontadas, manifestando-se o Tribunal quanto à admissibilidade da

ADPF 646 AGR-ED / DF

presente arguição.

É o relatório.

27/06/2022

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NO AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE
PRECEITO FUNDAMENTAL 646 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Conforme relatado, cuida-se de embargos declaratórios opostos pela **Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado (CONACATE)** contra acórdão proferido pelo Plenário da Corte por meio do qual se negou provimento ao agravo regimental nos termos da seguinte ementa:

“Agravo regimental. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Titularidade da iniciativa legislativa para a implementação do teto remuneratório previsto no art. 37, § 12, da Constituição Federal. Inobservância do princípio da subsidiariedade. Existência de outro meio processual capaz de sanar a lesividade alegada. Hipótese que autoriza o ajuizamento de ação direta de constitucionalidade. Inaplicabilidade do princípio da fungibilidade. Inexistência de dúvida razoável. Controvérsia judicial não demonstrada. Agravo regimental não provido.

1. A parte recorrente pretende que seja declarada a constitucionalidade de emendas às Constituições estaduais que, originadas de projetos de iniciativa parlamentar, fixaram o subteto único de que trata o § 12 do art. 37 da Constituição Federal.

2. Existe meio processual capaz de sanar a lesividade alegada pela parte requerente de forma ampla, geral e imediata, qual seja, a ação declaratória de constitucionalidade, razão pela qual se verifica a inobservância do princípio da subsidiariedade.

3. A subsidiariedade constitui pressuposto geral de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem o qual a ação deve ser rejeitada de plano.

ADPF 646 AGR-ED / DF

Precedentes.

4. Emerge da jurisprudência da Corte o entendimento de que '[a] simples menção a um único julgamento (...) não implica o reconhecimento da existência de controvérsia judicial relevante apta a ensejar o conhecimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental' (ADPF nº 261-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 26/2/18).

5. A arguente não logrou demonstrar a existência de controvérsia judicial relevante concernente a decisões judiciais conflitantes oriundas de órgãos judiciários distintos, o que constitui pressuposto processual da ADPF interposta com amparo no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.882/99.

6. Agravo regimental a que se nega provimento."

Alega o embargante, em síntese, a ocorrência de **contradições** quanto aos fundamentos jurídicos que deram suporte ao não provimento do agravo, quais sejam: **(i)** o não atendimento ao princípio da subsidiariedade; e **(ii)** a ausência de demonstração do pressuposto específico da relevância da controvérsia judicial.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, **deve-se conhecer dos presentes embargos de declaração.**

No mérito, a hipótese é de **rejeição dos aclaratórios**, uma vez que **inexistem as contradições apontadas** pelo embargante.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental encontra abrigo no art. 102, § 1º, da Constituição de 1988, segundo o qual "será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, **na forma da lei**", consistindo em uma das formas de exercício do **controle concentrado e abstrato de constitucionalidade**, que tem como objetivo precípuo a **preservação da higidez constitucional e da segurança jurídica.**

Coube, portanto, à Lei nº 9.882/99 dispor sobre o procedimento da arguição, prescrevendo que essa espécie de ação terá cabimento para "evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público" (art. 1º, **caput**), ou, ainda, "quando for relevante o

ADPF 646 AGR-ED / DF

fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluído os anteriores à Constituição” (art. 1º, parágrafo único, inciso I).

O art. 4º, § 1º, do referido diploma legal, por seu turno, reputa **inadmissível a arguição quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade**. Trata-se do **requisito da subsidiariedade**, que configura, no entendimento do Supremo Tribunal Federal, pressuposto negativo de admissibilidade da arguição, **sem o qual a ação deve ser rejeitada de plano** (v.g., ADPF nº 158-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/15; e ADPF nº 319-AgR, de **minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/14).

Nessa esteira, dada a disciplina imprecisa conferida pela lei de regência, e valendo-se do amplo espaço de conformação do instituto deixado pelo legislador, a Corte firmou o entendimento de que o “**meio eficaz de sanar a lesividade**” é aquele “**apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata**” (ADPF nº 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 27/10/06), devendo-se ter em vista “**especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional**” (ADPF nº 388, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/16).

In casu, conforme expressamente consignado no voto condutor do acórdão, a **questão objeto da presente arguição poderia ser discutida por meio de ação declaratória de constitucionalidade, que constitui processo de índole objetiva apto a solver a controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata**, do que resulta a **não satisfação do princípio da subsidiariedade** preconizado no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99. Vide:

“A ação foi proposta para se evitar 'lesão a preceito fundamental e [se] solver **controvérsia constitucional decorrente de ilegítimas interpretações judiciais do art. 37, § 12, da Constituição Federal**'. A arguente invoca o disposto no art. 1º, caput e parágrafo único, inciso I, da Lei n. 9.882/99 para lastrear seu cabimento.

ADPF 646 AGR-ED / DF

Dessa feita, observo que **existe no ordenamento jurídico pátrio meio processual capaz de sanar a lesividade alegada pela arguente, de forma ampla, geral e imediata, tal como preconiza a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, qual seja, a ação declaratória de constitucionalidade, razão pela qual se constata a inobservância do princípio da subsidiariedade.**

(...)

Não obstante a recorrente insista em afirmar que foi atendido tal requisito, ela o faz mediante assertivas genéricas seguidas de citação de excertos doutrinários e de precedentes jurisprudenciais que, longe de demonstrarem a observância da subsidiariedade no caso concreto, apenas corroboram a necessidade de se demonstrar o atendimento a tal requisito em cada caso” (fls. 12 e 13 – eDoc. 49).

Ressalto, outrossim, que mesmo cabível, em tese, a ação declaratória de constitucionalidade, na hipótese dos autos, mostra-se inviável o recebimento da presente arguição como tal. É que, além de inexistir dúvida razoável quanto ao meio processual cabível, no caso, o arguente também não demonstrou estar configurada controvérsia judicial relevante sobre a matéria, conforme exigido pelo inciso III do art. 14 da Lei nº 9.868/99, sendo esses requisitos indispensáveis para a aplicação do princípio da fungibilidade.

Com efeito, nos termos do aresto questionado, a embargante não logrou demonstrar a **existência de controvérsia judicial relevante, caracterizada por decisões judiciais conflitantes, oriundas de órgãos judiciários distintos.**

Como fiz consignar no voto condutor do acórdão embargado,

“dentre as decisões judiciais arroladas pela arguente para tal fim, a única que aborda a questão aventada na presente arguição é o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferido no julgamento da ADI estadual nº 2116917-

ADPF 646 AGR-ED / DF

44.2018.8.26.0000.

Não foram anexadas, para a adequada instrução do feito, as cópias dos acórdãos dos Tribunais de Justiça dos Estados do Amazonas e de Pernambuco, referidos na petição inicial.

A decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Grande do Sul, proferida nos autos da ADI nº 0081040-67.2018.8.21.700, por sua vez, diz respeito à impugnação de dispositivo de lei municipal, por vícios formal e material perante a Constituição estadual, não se prestando à demonstração da controvérsia judicial alegada, porquanto **as conclusões do respectivo acórdão convergem com as declinadas no acórdão do Tribunal de São Paulo.**

Os demais precedentes citados, a exemplo do MS nº 24.875/DF, ADI nº 3.854-MC/DF, RE nº 609.392/GO e outros, foram transcritos no intuito de indicar a conformidade entre o entendimento perfilhado pelo acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo e a jurisprudência desta Corte e, por esse motivo, também não se prestam para a demonstração da controvérsia judicial alegada.

Emerge da jurisprudência da Corte o entendimento de que “[a] simples menção a um único julgamento (...) não implica o reconhecimento da existência de controvérsia judicial relevante apta a ensejar o conhecimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 261-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 26/2/18).

Desse modo, **não restou demonstrada pela recorrente a existência de controvérsia judicial relevante a ensejar o cabimento da presente arguição**” (fl. 14, e-Doc. 49 – grifo nosso).

Pela simples leitura do excerto supra, é possível constatar que não se afirmou, genericamente, que a arguição de descumprimento de preceito fundamental não é cabível para se impugnar decisão judicial, como

ADPF 646 AGR-ED / DF

também não se verifica a alegada omissão da Corte quanto à citada ADI nº 6.221.

No tocante ao primeiro ponto, vale destacar que se pretende com a presente arguição “a declaração da constitucionalidade de emendas às Constituições estaduais que, originadas de projetos de iniciativa parlamentar, fixaram o subteto único de que trata o § 12 do art. 37 da Constituição”, tendo em vista as ilegítimas interpretações judiciais conferidas ao citado preceito. **Trata-se, como se reiteradamente afirmado pela Corte nestes autos, de objeto típico de ação declaratória de constitucionalidade, sendo esse o meio processual adequado para instrumentalizar tal pretensão, motivo pelo qual se entende não atendido o requisito da subsidiariedade.**

Quanto ao segundo ponto, ou seja, no que se refere à suposta omissão em relação à citada ADI nº 6.221, reitero que, **a exemplo de outros precedentes da Corte mencionados na inicial e ilustrativamente referidos da decisão atacada**, essa ação direta também não se presta para a demonstração da relevante controvérsia judicial **justamente porque se trata de precedente desta Suprema Corte que está em conformidade com o acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo**. É dizer, **mais uma vez**, não há contrariedade entre os precedentes invocados pelo embargante.

Ademais, desde o julgamento da ADC nº 1, Rel. Min. **Moreira Alves**, Tribunal Pleno, DJ de 16/6/95), o Supremo Tribunal Federal firmou orientação quanto à exigência, para a caracterização de uma controvérsia judicial revelante, de

“antagonismo interpretativo em proporção que gere um estado de insegurança jurídica apto a abalar a presunção de constitucionalidade imanente aos atos legislativos, sem o qual a ação declaratória se converteria em inadmissível instrumento de consulta sobre a validade constitucional de determinada lei ou ato normativo (v.g., ADC nº 23-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/16 e ADC nº 8-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 4/4/03)”

ADPF 646 AGR-ED / DF

(ADC nº 31, de **minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/22 – grifo nosso).

Nesse contexto, **não vislumbro as contradições apontadas pelo embargante.**

Anoto que os embargos declaratórios são um meio processual de provocação do magistrado à emissão de pronunciamento de natureza retificadora, na hipótese de ocorrência de omissão, obscuridade, contradição ou erro material, conforme o disposto no art. 1.022 do CPC/15.

É de se ressaltar, nessa senda, que “[a] contradição que autoriza o acolhimento dos aclaratórios é aquela interna, havida entre a fundamentação e o dispositivo ou entre fragmentos da decisão embargada” (ADI nº 4.455-ED, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 29/3/22), tornando-a ilógica ou incoerente, o que se distancia por completo do mero inconformismo com o resultado do julgamento que é desfavorável à parte embargante ou com as razões adotadas pelo julgador.

No mesmo sentido vai a lição de Daniel Amorim de Assumpção Neves, para quem a contradição referida no art. 1.022 do CPC se verifica

“sempre que existirem proposições inconciliáveis entre si, de forma que a afirmação de uma logicamente significará a negação da outra. Essas contradições podem ocorrer na fundamentação, na solução das questões de fato e/ou de direito, bem como no dispositivo, não sendo excluída a contradição entre a fundamentação e o dispositivo, considerando-se que o dispositivo deve ser a conclusão lógica do raciocínio desenvolvido durante a fundamentação. O mesmo poderá ocorrer entre a ementa e o corpo do acórdão e o resultado do julgamento proclamado pelo presidente da sessão e constante da tira ou minuta, e o acórdão lavrado” (**Manual de Direito Processual Civil**, volume único, 9. ed., Salvador: Editora JusPodivm, 2017. p. 1.700).

ADPF 646 AGR-ED / DF

Na espécie, o que se verifica é que a embargante insiste no cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, pretendendo, em verdade, o reexame das questões já enfrentadas e decididas, fim para o qual não se prestam os embargos declaratórios.

Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Vide:**

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 8.864/2020 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROPÓSITO MODIFICATIVO COM INTENÇÃO DE MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU ERRO MATERIAL. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

I – A embargante, a pretexto de sanar suposta omissão, busca apenas a rediscussão da matéria. As razões de decidir ficaram absolutamente claras no julgamento do mérito da ADI, na qual o Plenário desta Corte deliberou por não modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

II – Aclaratórios manejados com a finalidade clara e deliberada de alterar o que foi decidido, não sendo possível atribuir-lhes efeitos infringentes, salvo em situações excepcionais, o que não ocorre no caso em questão.

III – Embargos de declaração rejeitados” (ADI nº 6.448-ED, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 4/4/22 – grifo nosso).

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO QUE

ADPF 646 AGR-ED / DF

CONSIDERA AGENTES DE NECROTOMIA, PAPILOSCOPISTAS E PERITOS OFICIAIS COMO SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO TOCANTINS, E QUE DISCIPLINA ATRIBUIÇÕES DA SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA DO ESTADO. AUTONOMIA DA POLÍCIA CIENTÍFICA. POSSIBILIDADE DE O ENTE FEDERADO CRIAR SUPERINTENDÊNCIA DE POLÍCIA CIENTÍFICA NÃO SUBORDINADA À POLÍCIA CIVIL. OMISSÃO E OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

1. Os embargos de declaração não constituem meio hábil para reforma do julgado, sendo cabíveis somente quando houver no acórdão omissão, contradição ou obscuridade, o que não ocorre no presente caso. Mero inconformismo não caracteriza omissão ou contradição para fins de oposição de embargos de declaratórios.

2. Não se prestam os embargos de declaração para rediscutir a matéria, com objetivo único de obtenção de excepcional efeito infringente para fazer prevalecer tese debatida e que, no entanto, restou vencida no Plenário.

3. Embargos de Declaração conhecidos e rejeitados” (ADI nº 6.621-ED, Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/22 – grifo nosso).

Pelo exposto, **conheço** dos presentes embargos e, no mérito, **os rejeito**.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

EMB.DECL. NO AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 646

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

EMBTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DAS CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO

ADV.(A/S) : CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG (14005/DF, 389410/SP)

ADV.(A/S) : FELIPE TEIXEIRA VIEIRA (69252/BA, 31718/DF, 27809/A/MT, 214342/RJ, 389419/SP)

EMBDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu dos embargos e, no mérito, negou-lhes provimento, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 17.6.2022 a 24.6.2022.

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