

22/11/2022

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.015 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
AGTE.(S)	: A CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB
ADV.(A/S)	: SEVERINO MARQUES DE OLIVEIRA
AGDO.(A/S)	: CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
AGDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. § 3º DO ART. 1º DA LEI N. 3.624/2005, ALTERADOS PELA LEI N. 6.618/2020 DO DISTRITO FEDERAL. REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR. LIMITE. ALTERAÇÃO. VINTE SALÁRIOS MÍNIMOS. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM: AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETO DA AÇÃO E AS FINALIDADES DA AUTORA. VÍNCULO INDIRETO. PRECEDENTES. DESCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **negar provimento ao agravo e não conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental, tendo presentes a ilegitimidade ativa *ad causam* e o descumprimento do princípio da subsidiariedade**, nos termos do voto da Relatora. Sessão Virtual de 11.11.2022 a 21.11.2022.

Brasília, 22 de novembro de 2022.

ADPF 1015 AGR / DF

Ministra CÁRMEN LÚCIA
Relatora

22/11/2022

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.015 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
AGTE.(S)	: A CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB
ADV.(A/S)	: SEVERINO MARQUES DE OLIVEIRA
AGDO.(A/S)	: CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
AGDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Agravo regimental na arguição de descumprimento de preceito fundamental interposto contra decisão pela qual neguei seguimento à arguição ao fundamento de não terem sido comprovados o atendimento ao princípio da subsidiariedade e a legitimidade ativa da autora para atuar na espécie.

2. Publicada essa decisão no DJe de 19.10.2022, a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB interpõe agravo regimental tempestivamente (e-doc. 17).

3. O agravante alega que *“tem por finalidade estatutária representar nacionalmente os interesses gerais da categoria profissional dos servidores públicos civis brasileiros perante as autoridades judiciárias, estando legitimada, nos termos do art. 2º, da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, c/c art. 103, inciso IX, da Constituição Federal, a deflagrar o controle concentrado de constitucionalidade, por se caracterizar como entidade sindical de grau máximo, ex vi do disposto no art. 8º, inciso IV, da CRFB/88”* (fl. 3, e-doc. 17).

ADPF 1015 AGR / DF

Sustenta que, “em consulta ao portfólio jurisprudencial do STF, constata-se a presença de inúmeras ações de controle concentrado de constitucionalidade, propostas pela mesma CSPB, para salvaguardar direitos de seus representados, inclusive com a apreciação do mérito das questões constitucionais arguidas, o que pressupõe e confirma a legitimidade ad causam da referida confederação” (fl. 5, e-doc. 17).

Argumenta que “a norma legal, cuja constitucionalidade a parte agravante busca ver declarada, beneficia diretamente e imediatamente milhares de credores da Fazenda Pública Distrital, dentre os quais figuram os servidores públicos do Distrito Federal titulares de créditos de natureza alimentícia, cuja representação incumbe a Autora, de sorte que patente se afigura a pertinência entre os interesses específicos da classe e os atos normativos objeto da presente ação” (fl. 7, e-doc. 17).

Transcreve “rol exemplificativo de ementas de acórdãos proferidos no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios decisões prolatadas em sede de cumprimentos individuais de sentença genérica formada em ação coletiva, propostos por servidores públicos do Distrito Federal, em que se rechaçaram a validade e a eficácia da Lei Distrital nº 6.618/2020, diante do suposto vício formal de iniciativa, o impõe o pagamento da dívida por Precatório e suas condicionantes, isto é, por um meio sabidamente mais demorado e dificultoso se comparado com a RPV (Requisição de Pequeno Valor), causando prejuízo direto e imediato aos representados” (fl. 7, e-doc. 17).

No que se refere ao cumprimento do princípio da subsidiariedade, assevera “não h[aver] outro meio objetivo e eficaz para afastar de forma ampla, geral e irrestrita a violação aos preceitos fundamentais citados, porquanto não se mostra cabível a propositura de ação declaratória de constitucionalidade de lei distrital em face da Constituição Federal, ex vi do disposto no art. 13, da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999” (fl. 18, e-doc. 17).

ADPF 1015 AGR / DF

4. Pede a reconsideração da decisão agravada e, “*caso contrário, submeta o presente recurso à apreciação do douto Plenário, para reforma da r. decisão agravada e, conseqüente, conhecimento da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, esperando que ao final seja declarada, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes, a constitucionalidade do art. 1º, I, da Lei Distrital nº 6.618/2020, que deu nova redação ao art. 1º, caput, da Lei Distrital nº 3.624/2005, cassando-se todas as decisões que tenham declarado a inconstitucionalidade de tal dispositivo, em curso perante o E. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios*” (fl. 19, e-doc. 17).

É o relatório.

22/11/2022

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.015 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Razão jurídica não assiste à agravante.

2. Tem-se na decisão agravada:

“4. A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser conhecida. É manifesta a ausência de legitimidade ativa ad causam do autor e também o descumprimento do princípio da subsidiariedade. (...).

8. Na Lei distrital impugnada se dispõe o limite de até vinte salários mínimos a ser considerado como de pequeno valor para as obrigações a serem pagas pelo Distrito Federal e suas entidades de administração indireta, decorrentes de condenação judicial da qual não penda recurso ou defesa.

Consta do § 5º do art. 1º do Estatuto Social da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB ser uma de suas finalidades representar ‘perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da categoria profissional dos servidores públicos civis brasileiros, representados pelas federações sindicais de servidores públicos, inclusive para impetrar mandado de segurança coletivo, Ação Direta de Inconstitucionalidade autorizada no art. 103, IX da Constituição Federal, objetivando a defesa destes interesses e outras ações jurídicas que a legislação permitir’ (e-doc. 3).

Quanto à sua legitimidade ativa ad causam, afirma a autora, no caso, que ‘a norma legal, cuja constitucionalidade busca ver a Autora declarada, beneficia milhares de credores da Fazenda Pública Distrital, dentre os quais figuram os servidores públicos do Distrito Federal titulares de créditos de natureza alimentícia, cuja representação incumbe a Autora, de sorte que patente se afigura a

ADPF 1015 AGR / DF

pertinência ente os interesses específicos da classe e os atos normativos objeto da presente ação’.

Do cotejo entre os objetivos listados no Estatuto Social da autora e o conteúdo das normas impugnadas se tem por demonstrado inexistir o necessário interesse jurídico direto e imediato para caracterizar a legitimidade constitucional para o ajuizamento da presente arguição.

As atividades exercidas pela autora e a atividade econômica desenvolvida por seus representados não são afetadas de forma direta e específica pela lei questionada. A norma impugnada, na qual se dispõe sobre o montante a ser pago pela Fazenda Pública em obrigações de pequeno valor, que podem vir a beneficiar os filiados da autora da presente arguição, configura repercussão mediata que não contraria os direitos ou o livre exercício da atividade própria desse setor econômico.

O vínculo mediato e indireto não satisfaz o requisito da pertinência temática, pelo qual se legitimaria a autora à propositura da presente ação direta.

Diferente do sustentado na inicial, o alegado benefício da norma no direito subjetivo dos representados da categoria não é apto a legitimar a atuação judicial da requerente, considerado o resultado indireto da norma impugnada aos servidores públicos representados pela autora. Evidencia-se, assim, a ilegitimidade ativa ad causam para instaurar o controle de constitucionalidade contra os atos questionados.

9. Ademais, ainda que se pudesse superar aquele óbice – o que não se dá na espécie - a presente arguição não poderia ser conhecida pelo descumprimento do princípio da subsidiariedade, na espécie. (...).

A matéria posta a exame nesta arguição é objeto da ação direta de inconstitucionalidade n. 0706877-74.2022.8.07.0000 em curso no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal, como noticiado nas razões da petição inicial (fl. 11, e-doc. 1).

Ressalte-se ainda o descumprimento ao princípio da subsidiariedade pela passagem da petição inicial na qual a arguente afirma estar em tramitação no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios o exame da inconstitucionalidade de forma incidental

ADPF 1015 AGR / DF

suscitada pela 3ª Turma Cível daquele Tribunal quanto à norma impugnada:

‘De igual modo, a 3ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal arguiu a inconstitucionalidade da norma em apreço, no bojo dos AGIs 0741503-56.2021.8.07.0000 e 0719729-67.2021.8.07.0000, estando os processos ainda em tramitação, sem qualquer decisão de mérito (DOCs. 006 e 007). Verifica-se ainda, que o Poder Judiciário do Distrito Federal e Territórios, em inúmeros feitos, vem declarando a inconstitucionalidade da referida norma de forma incidental, por entender pelo vício formal de iniciativa, para determinar que as expedições das requisições de pequeno valor obedeçam ao teto de 10 (dez) salários-mínimos, previsto na Lei Distrital nº 3.642/2005, (...)’ (fl. 11, e-doc. 1).

Do que se tem nos autos, pretende a arguente seja declarada a constitucionalidade da norma impugnada, pois há inúmeras decisões nas quais a norma foi declarada inconstitucional com ‘a repristinação da Lei do DF n. 3.624, de 18 de julho de 2005, que fixou em 10 (dez) salários mínimos o patamar máximo da requisição de pequeno valor, com a consequente redução de 100 (cem) para 50 (cinquenta) salários mínimos do limite do adiantamento devido aos idosos e doentes graves previsto no art. 100, § 2º, da CRFB/88 c/c a Emenda Constitucional n. 99/2017, tudo isto comprometendo diversos preceitos fundamentais, dentre os quais, em primeiro lugar, o direito à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CRFB/88), em razão da ampliação do número de credores da Fazenda Pública do Distrito Federal submetidos ao regime de pagamento por meio de precatórios de pública e notória morosidade e baixa efetividade, muitos dos quais servidores públicos titulares de créditos de natureza alimentícia’ (fl. 17, e-doc. 1).

Como reiteradamente assentado e repetido, a arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser utilizada para substituir os instrumentos recursais ou outras medidas processuais ordinárias acessíveis à parte processual, sob pena de transformá-la em ação rescisória até mesmo fora de seu prazo legal, sucedâneo recursal e mecanismo de burla às normas de distribuição de competências entre

ADPF 1015 AGR / DF

os órgãos jurisdicionais. (...).

11. Demonstrado está, pois, que a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser conhecida também em razão do descumprimento do princípio da subsidiariedade. Tem-se, como anotado pela autora mesmo, a pendência de outra ação na qual está o Poder Judiciário analisa o tema (a Lei distrital n. 6.618/2020 é objeto de exame pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0706877-74.2022.8.07.0000 e nos Agravos de Instrumento n. 0741503-56.2021.8.07.0000 e n. 0719729-67.2021.8.07.0000 (e-docs. 5, 6 e 7)” (e-doc. 16).

3. No que se refere à legitimidade ativa *ad causam*, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é consolidada no sentido de não se admitir o ajuizamento de ação do controle abstrato de constitucionalidade por entidade que congregue apenas parcela setorializada de atividade profissional alcançada pela lei impugnada. Assim, por exemplo:

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA DA AUTORA. ENTIDADE REPRESENTATIVA DE PARCELA SETORIZADA DE ATIVIDADE ECONÔMICA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal é consolidada no sentido de não se admitir o ajuizamento de ação do controle abstrato de constitucionalidade por entidade que congregue apenas parcela setorializada de atividade econômica alcançada pela lei impugnada. 2. Demonstrou-se na decisão agravada que a Lei n. 20.276/2020 do Paraná não repercute apenas nos correspondentes bancários representados pela Associação Nacional dos Profissionais e Empresas Promotoras de Crédito e Correspondentes no País Aneps, mas também sobre as instituições financeiras e as sociedades de arrendamento mercantil. 3. Ausência de legitimidade ativa. Precedentes. Agravo ao qual se nega provimento” (ADI n. 6.539-AgR, de minha relatoria, Plenário, DJe 27.4.2021).

ADPF 1015 AGR / DF

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.353/2019, do Estado da Paraíba (art. 1º, § 2º). Proibição da oferta e da contratação, por via telefônica, de empréstimos bancários destinados a idosos e aposentados. Associação Nacional das Empresas Promotoras de Crédito e Correspondentes no País ANEPS. Ausência de vínculo de pertinência temática. Falta de legitimidade ativa ad causam. 1. Na esteira da jurisprudência do STF, a legitimação ativa especial conferida às confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX) supõe adequada representatividade, tanto sob o aspecto objetivo (pertinência temática) quanto o subjetivo. Precedentes. 2. A legislação estadual impugnada dispõe sobre proteção aos aposentados e idosos, vedando a negociação, pela via telefônica, de empréstimos bancários com essa população economicamente vulnerável. 3. A ANEPS, no entanto, representa apenas os interesses dos profissionais e das empresas de intermediação bancária (empresas promotoras de crédito, correspondentes no País e similares), os quais não realizam, diretamente, nenhuma operação de crédito. 4. Em absoluto diz respeito, a lei estadual impugnada, às relações contratuais entre instituições financeiras e respectivos correspondentes bancários, sendo certo que o liame mediato, indireto ou oblíquo não satisfaz o requisito da pertinência temática. Precedente específico no mesmo sentido (ADI 6.539-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 13.4.2021). 5. Ação direta extinta, sem resolução de mérito, por ausência de legitimidade ativa ad causam” (ADI n. 6.203, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 17.3.2022).

“AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 17.205/2019 DO ESTADO DE SÃO PAULO. TETO DAS OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR NO ÂMBITO DA FAZENDA ESTADUAL E DAS AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES E UNIVERSIDADES ESTADUAIS. CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS COBRAPOL. ENTIDADE DE REPRESENTAÇÃO SINDICAL DE GRAU SUPERIOR. LEGITIMAÇÃO ATIVA ESPECIAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA.

ADPF 1015 AGR / DF

ADEQUAÇÃO MATERIAL ENTRE O CONTEÚDO DO ATO IMPUGNADO E A FINALIDADE INSTITUCIONAL DA ENTIDADE DE CLASSE. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. CARÊNCIA DE AÇÃO. PRECEDENTES. NÃO PROVIMENTO. 1. Na esteira da jurisprudência do STF, a legitimação ativa especial conferida às confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional (CF, art. 103, IX) supõe adequada representatividade, tanto sob o aspecto objetivo (pertinência temática) quanto o subjetivo. 2. A legitimação especial ou temática para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade supõe, no caso das confederações sindicais, a adequação material da questão, manifestada na relação de pertinência entre o conteúdo do ato impugnado e as finalidades institucionais da entidade de representação sindical de grau superior. Precedentes. 3. Norma formalizadora do regime de pagamento de débitos judiciais de Fazenda estadual não expressa interesse específico e próprio da categoria profissional dos policiais civis, pelo que insuscetível de caracterizar o necessário vínculo de afinidade temática entre o objeto da demanda e os objetivos institucionais da confederação sindical autora. O liame apenas mediato, indireto e subjetivo não satisfaz o requisito da pertinência temática. Precedentes: ADI 6444-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 24.9.2020; ADPF 480-AgR/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 24.4.2018; ADI 4400/DF, Redator do acórdão Min. Marco Aurélio, DJe 03.10.2013. 4. Agravo regimental conhecido e não provido” (ADI n. 6.290 AgR, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 30.11.2020).

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS NS. 3.309/2006, 3.398/2007, 3.686/2009, 3.687/2009 DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. PLANO DE CARGOS E DE CARREIRA DO QUADRO DE PESSOAL DO PODER JUDICIÁRIO DAQUELE ESTADO. CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. LIAME INDIRETO. REPRESENTAÇÃO AMPLA E HETEROGÊNEA. AGRAVO

ADPF 1015 AGR / DF

REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação. 2. No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que cuidaram de disciplinar a organização administrativa do quadro funcional de servidores do Poder Judiciário do Estado do Mato Grosso do Sul, e os objetivos institucionais perseguidos pela Requerente (CSPB), voltados, genericamente, à proteção dos interesses dos servidores públicos civis de todos os Poderes e níveis federativos do País. O liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática. Precedentes: ADI 5.023-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Pleno, DJe 6/11/2014; ADI 4.722, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 14/2/2017. 3. O caráter amplo e heterogêneo da Requerente não serve à demonstração do atingimento de interesses típicos de determinado quadro funcional, afetado pela legislação impugnada. 4. Agravo Regimental conhecido e não provido” (ADI n. 4.302-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 4.4.2018).

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. CONFEDERAÇÃO SINDICAL. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ILEGITIMIDADE ATIVA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. MANUTENÇÃO DO ARQUIVAMENTO AÇÃO. 1. A decisão agravada encontra-se em plena consonância com a jurisprudência eminentemente consolidada desta Corte, segundo a qual condiciona-se a legitimidade ativa das confederações sindicais à necessária pertinência temática entre suas respectivas finalidades institucionais e o conteúdo normativo dos atos impugnados. Por todos: ADI 1.157-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 1.508, Rel. Min. Marco Aurélio; ADI 1.519-MC, Rel. Min. Carlos Velloso. 2. Nesse sentido, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria não possui legitimidade para a presente ação direta, visto que seu escopo de atuação não guarda pertinência

ADPF 1015 AGR / DF

temática direta com os atos impugnados, que tratam da possibilidade de cancelamento, pela Secretaria de Receita Federal, de registro especial de funcionamento de empresas fabricantes de cigarro, no caso de descumprimento de obrigação tributária. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento” (ADI n. 3.527-AgR, Relator o Ministro Roberto Barroso, Plenário, DJe 11.2.2019).

Como acentuado pela Ministra Ellen Gracie, em decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.471, *“a jurisprudência desta Suprema Corte é firme em não reconhecer a legitimidade, para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, de entidade representativa de mera parcela de determinada categoria profissional ou econômica”* (DJe 1º.8.2011).

Em voto condutor no Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.444, o Ministro Alexandre de Moraes anotou que *“esta CORTE reconhece a necessidade de se observar a total representação da categoria também em relação às associações representativas de categoria econômica”* (Plenário, DJe 26.2.2018).

4. No caso, assentei, na decisão agravada, *“a norma impugnada, na qual se dispõe sobre o montante a ser pago pela Fazenda Pública em obrigações de pequeno valor, que podem vir a beneficiar os filiados da autora da presente arguição, configura repercussão mediata que não contraria os direitos ou o livre exercício da atividade própria desse setor econômico. (...). o alegado benefício da norma no direito subjetivo dos representados da categoria não é apto a legitimar a atuação judicial da requerente, considerado o resultado indireto da norma impugnada aos servidores públicos representados pela autora”*.

Pela análise do art. 1º do Estatuto Social da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB, a entidade representa servidores públicos civis brasileiros e tem por finalidade *“representar perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses gerais da categoria profissional dos servidores públicos civis brasileiros, representados pelas federações sindicais de servidores públicos, inclusive para impetrar mandado de*

ADPF 1015 AGR / DF

segurança coletivo, Ação Direta de Inconstitucionalidade autorizada no art. 103, IX da Constituição Federal, objetivando a defesa destes interesses e outras ações jurídicas que a legislação permitir” (e-doc. 3).

A norma questionada dirige-se a todos os cidadãos do Distrito Federal, servidores públicos ou não. O autor representa, portanto, apenas parte da categoria profissional que se submeteria à norma impugnada, o que afasta a sua legitimidade ativa *ad causam*.

5. Quanto ao princípio da subsidiariedade, este Supremo Tribunal assentou que a previsão legal de haver outro meio processual eficaz para sanar lesão questionada na arguição de descumprimento de preceito fundamental impede o aproveitamento dessa classe. Incabível arguição de descumprimento de preceito fundamental que seja acolhida como atalho a ações e recursos a serem utilizados na forma da legislação vigente. A arguição de descumprimento de preceito fundamental deve ser compreendida, no contexto da ordem constitucional, como o instrumento apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata (ADPF n. 33/PA, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe 7.12.2005), para o que não se dispõe outro meio.

Em obra doutrinária, o Ministro Roberto Barroso ensina que a expressão “*outro meio eficaz*”, posta no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, abriga não apenas instrumentos de controle abstrato, mas outros meios processuais havidos no ordenamento jurídico aptos a solver a controvérsia suscitada na arguição de descumprimento de preceito fundamental:

“O descabimento de outros mecanismos concentrados de controle de constitucionalidade, como assinalado, é um elemento necessário para caracterizar a presença da subsidiariedade que justifica a ADPF. Não se trata, porém, de elemento suficiente. Além da presença dos demais requisitos referidos acima, é preciso que os mecanismos subjetivos existentes sejam insatisfatórios justificando uma intervenção concentrada por parte do STF. Se tais mecanismos

ADPF 1015 AGR / DF

forem adequados para afastar eventual lesão, não se justifica o uso da ADPF.

O sistema brasileiro de controle concentrado de constitucionalidade não se destina a absorver toda e qualquer discussão subjetiva envolvendo questões constitucionais. Por tal razão, os jurisdicionados não detêm a expectativa legítima de verem todas as suas disputas apreciadas pelo STF em sede de uma ação abstrata. Para conhecer as lides e dar-lhes solução, existe um complexo sistema orgânico e processual que, eventualmente, poderá até mesmo chegar ao STF pelas vias recursais próprias de natureza subjetiva. Nesse contexto, portanto, a ADPF não é uma ação abstrata subsidiária, no sentido de que seria cabível sempre que a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade não o fossem. Como explicado acima, a subsidiariedade significa apenas que não caberá ADPF se outro meio idôneo capaz de sanar a lesividade estiver disponível, não podendo ser extraída da regra da subsidiariedade a conclusão de que seria possível o ajuizamento de APDF sempre que não coubesse ADIn e ADC” (O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 289).

6. Nas razões recursais, quanto ao princípio da subsidiariedade, a agravante limita-se a afirmar que, *“estando o objeto da ADC limitado à lei ou ato normativo federal, não possui a parte agravante outro remédio para buscar o reconhecimento da constitucionalidade da Lei Distrital nº 6.618/2020, em face da Constituição Federal, razão pela qual atendido está o requisito da cláusula de subsidiariedade”* (fl. 18, e-doc. 17).

Conforme decidido na decisão agravada, além de a matéria posta a exame nesta arguição consistir em objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0706877-74.2022.8.07.0000 em curso no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal, como noticiado nas razões da petição inicial (fl. 11, e-doc. 1), a arguente afirma estar em tramitação no Tribunal

ADPF 1015 AGR / DF

de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios o exame da inconstitucionalidade de forma incidental, suscitada pela Terceira Turma Cível daquele Tribunal quanto à norma impugnada:

“De igual modo, a 3ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal arguiu a inconstitucionalidade da norma em apreço, no bojo dos AGIs 0741503-56.2021.8.07.0000 e 0719729-67.2021.8.07.0000, estando os processos ainda em tramitação, sem qualquer decisão de mérito (DOCs. 006 e 007). Verifica-se ainda, que o Poder Judiciário do Distrito Federal e Territórios, em inúmeros feitos, vem declarando a inconstitucionalidade da referida norma de forma incidental, por entender pelo vício formal de iniciativa, para determinar que as expedições das requisições de pequeno valor obedeçam ao teto de 10 (dez) salários-mínimos, previsto na Lei Distrital nº 3.642/2005, (...)” (fl. 11, e-doc. 1).

Não há, nas razões recursais, argumentos no sentido de afastar-se o fundamento pelo qual demonstrado o descumprimento do princípio da subsidiariedade consistente na tramitação no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios de ações nas quais arguida de forma abstrata e incidental a inconstitucionalidade da norma questionada.

No ponto, incide a Súmula n. 287 do Supremo Tribunal Federal, pela ausência de impugnação específica dos fundamentos do ato agravado.

Ressalto remanescer a possibilidade de utilização das vias processuais ordinárias aptas a sanar a controvérsia posta nos autos, com a abrangência e prontidão exigidas pela jurisprudência deste Supremo Tribunal.

7. Os argumentos da agravante são insuficientes para modificar a decisão questionada.

8. Pelo exposto, **voto no sentido de negar provimento ao agravo e**

ADPF 1015 AGR / DF

não conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental, tendo presentes a ilegitimidade ativa *ad causam* e o descumprimento do princípio da subsidiariedade.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
1.015**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

AGTE.(S) : A CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB

ADV.(A/S) : SEVERINO MARQUES DE OLIVEIRA (03680/DF)

AGDO.(A/S) : CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO
FEDERAL

AGDO.(A/S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo e não conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental, tendo presentes a ilegitimidade ativa *ad causam* e o descumprimento do princípio da subsidiariedade, nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 11.11.2022 a 21.11.2022.

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