

06/11/2014

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 319 PARAÍBA**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S)	: CIANE FIGUEIREDO FELICIANO DA SILVA
AGDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA

Agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Ato omissivo do Governador do Estado da Paraíba consistente na ausência de envio, ao Poder Legislativo estadual, do projeto de lei que fixa, na forma de subsídio, a remuneração do Defensor Público do Estado. Mandado de segurança em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado com idêntico objeto. Ausência de subsidiariedade. Agravo a que se nega provimento.

1. Encontra-se em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba mandado de segurança impetrado pela Defensoria Pública do Estado em que se impugna o mesmo ato omissivo objeto da presente arguição, sendo os respectivos pedidos idênticos. Portanto, existe meio processual capaz de sanar a lesividade alegada pela associação autora com a mesma amplitude e imediatividade que teria a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, razão pela qual se tem por não atendido o requisito da subsidiariedade.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos

ADPF 319 AGR / PB

termos do voto do Relator, em negar provimento ao agravo regimental.

Brasília, 6 de novembro de 2014.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

06/11/2014

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 319 PARAÍBA**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP
ADV.(A/S)	: CIANE FIGUEIREDO FELICIANO DA SILVA
AGDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de agravo regimental interposto pela Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP), com o objetivo de submeter ao controle do colegiado do Supremo Tribunal Federal a decisão (documento eletrônico nº 26) em que não se conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental com fulcro na ausência de atendimento ao princípio da subsidiariedade. Eis o teor da referida decisão:

“Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de liminar, ajuizada pela Associação Nacional dos Defensores Públicos, tendo por objeto ato omissivo do Governador do Estado da Paraíba, consistente no não envio, ao Poder Legislativo estadual, de Projeto de Lei, oriundo de deliberação do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado, que fixará a remuneração do Defensor Público do Estado da Paraíba, na forma de subsídio, observado o disposto nos arts. 37, incisos X e XI, 39, § 4º, e 135 da Constituição Federal.

Sustenta a autora que:

‘A Defensoria Pública do Estado da Paraíba, por seu Conselho Superior, deliberou sobre a fixação do subsídio dos Defensores Públicos, fixando o valor máximo no teto

ADPF 319 AGR / PB

constitucional estabelecido no art. 37, Inciso XI da CF/88, e os demais de forma escalonada, **para implantação em até 8 anos**, tendo em vista que o subsídio está 100% abaixo dos subsídios dos Procuradores de Estado e 200% abaixo do Subsídios dos membros do Ministério Público.

Atendendo às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto ao aumento de despesa de pessoal e encargos, inclusive comprovando a capacidade de pagamento devidamente prevista na Lei Orçamentária em vigor, bem como, a previsão dessa fixação nas metas fixadas na LDO vigente e, principalmente, não interferindo ilegalmente nos limites de despesa de pessoal do Estado, como um todo.

Em sendo assim, **ao procrastinar o envio desse Projeto de Lei que fixa o subsídio do Defensor Público do Estado da Paraíba, expressamente previsto em Lei Complementar, o Governador do Estado, por ato omissivo, causa lesão a preceito fundamental consubstanciado no art. 134, § 2º da CF: a autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.'**

O Governador do Estado da Paraíba peticionou nos autos, prestando informações, preliminarmente, no sentido do não conhecimento da presente arguição, com fundamento na inobservância do requisito da subsidiariedade, por haver mandado de segurança com o mesmo objeto desta ação, impetrado pela Defensoria Pública do Estado, tramitando perante o Tribunal de Justiça do Estado. No mérito, sustenta a inexistência de violação a preceito fundamental, a impossibilidade de concessão de aumento remuneratório nos 180 (cento e oitenta) dias antes do pleito eleitoral e o fato de que o Poder Executivo do Estado da Paraíba teria ultrapassado o limite prudencial de gastos com pessoal previsto no art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que

ADPF 319 AGR / PB

inviabilizaria a concessão de vantagem, aumento ou reajuste de remuneração a qualquer título.

É o relatório.

Decido.

Inviável a arguição.

Verifica-se que a ação deixa de cumprir com requisito indispensável de processamento, qual seja, a subordinação ao **princípio da subsidiariedade**, fixado no artigo 4º, § 1º, da Lei da 9.882/99, segundo o qual *‘[n]ão será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade’*.

Com efeito, o Governador do Estado da Paraíba juntou aos autos cópia da petição inicial e de decisão denegatória de medida liminar no Mandado de Segurança nº 2004744-25.2014.815.0000, impetrado pela Defensoria Pública do Estado da Paraíba perante o Tribunal de Justiça do Estado, que impugna ato omissivo do Governador do Estado da Paraíba, consistente no não envio, ao Poder Legislativo, de Projeto de Lei, aprovado em janeiro de 2014 pelo Conselho Superior da Defensoria Pública, que fixa o subsídio do Defensor Público do Estado. Naquela ação, requer-se que o chefe do Poder Executivo estadual seja compelido ao envio do referido projeto à Casa Legislativa.

Observa-se, pois, que aquele mandado de segurança – que, embora com liminar indeferida, encontra-se em plena tramitação – ataca o mesmo ato que é objeto desta arguição, contendo, inclusive, idêntico pedido.

Destaca-se que o mandado de segurança em referência constitui instrumento processual apto a sanar, de ‘forma ampla, geral e imediata’ (ADPF nº 33/PA, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJ de 7/12/05), a lesividade suscitada nesta arguição, dada a possibilidade de, em decisão final, ser concedida a segurança requerida naquela ação, atendendo-se, conseqüentemente, ao pedido desta ADPF, nos exatos termos em que formulado.

Vale ressaltar, ademais, que a expressão *‘outro meio eficaz’*,

ADPF 319 AGR / PB

contida no artigo 4º, § 1º, da Lei da 9.882/99, engloba não apenas instrumentos de controle concentrado, mas outros meios processuais existentes em nosso ordenamento jurídico que tenham aptidão de solver satisfatoriamente a controvérsia suscitada na ADPF. Neste sentido leciona, em sede doutrinária, o Ministro **Luís Roberto Barroso**:

‘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 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

ADPF 319 AGR / PB

ADIn e ADC' (BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 289).

Havendo, pois, mandado de segurança em trâmite em que se questiona o mesmo ato que é objeto desta arguição, e sendo aquele instrumento processual apto a sanar, com a mesma imediatividade, generalidade e amplitude, a lesividade decorrente do ato omissivo em referência, incabível a arguição de descumprimento de preceito fundamental, por não estar atendido o requisito da subsidiariedade.

Isso posto, **não conheço** da presente arguição.”

No recurso, a agravante sustenta, em síntese, que, embora haja um mandado de segurança em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba tendo por objeto o mesmo ato omissivo impugnado nesta arguição, aquela ação foi impetrada pela Defensoria Pública do Estado, única com legitimidade para tanto, restando à ANADEP apenas a arguição de descumprimento de preceito fundamental como meio processual capaz de sanar a lesão alegada.

Requer a parte o provimento do agravo interno, para que se proceda à análise do mérito da arguição de descumprimento de preceito fundamental,

“concedendo-se a liminar, para que seja determinado ao arguido a imediata remessa do Projeto de Lei que Fixa o Subsídio do Defensor Público do Estado da Paraíba, na forma originalmente aprovada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública, em cumprimento ao artigo 99 da Lei Complementar nº 104/2012, fazendo cessar o descumprimento do preceito fundamental aqui discutido” (fl. 6).

O parecer do Ministério Público Federal foi no sentido do não provimento do agravo regimental.

ADPF 319 AGR / PB

É o relatório.

06/11/2014

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 319 PARAÍBA**

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

A agravante pretende ver reformada a decisão monocrática em que não se conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental com fulcro na ausência de atendimento ao princípio da subsidiariedade.

No agravo, a associação alega que, embora haja um mandado de segurança em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba tendo por objeto o mesmo ato omissivo impugnado nesta arguição, aquela ação foi impetrada pela Defensoria Pública do Estado, única com legitimidade para tanto, restando à ANADEP apenas a arguição de descumprimento de preceito fundamental como meio processual capaz de sanar a lesão alegada.

Não merece prosperar, contudo, a tese defendida no recurso.

O princípio da subsidiariedade enuncia que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente será considerada cabível quando não existir “qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade” (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9882/1999).

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é irrelevante a natureza do meio processual alternativo cogitado pela norma, podendo ser ele tanto um instrumento de processo objetivo quanto de ações individuais ou recursos. Nesse sentido, os seguintes julgados:

"Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Agravo regimental. Visa a ação desconstituir ato do Governador do Estado do Ceará que, concordando com a conclusão a que chegou a Comissão Processante da Procuradoria de Processo Administrativo-Disciplinar -- PROPAD, da Procuradoria-Geral do Estado -- PGR, nos autos

ADPF 319 AGR / PB

do Processo Administrativo-Disciplinar n. 270/97, determinou a lavratura de ato de demissão de policial civil. Negado seguimento por despacho, ao fundamento de que 'não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver outro meio eficaz de sanar a lesividade', nos termos da Lei n. 9.882/99, art. 4º, § 1º. **Agravo regimental em que se defende a inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesividade que aponta. Aduz suspeição do TJCE. Os vícios do processo disciplinar e a nulidade do ato de demissão estão sendo objeto de ação ordinária em curso na Justiça local cearense, ajuizada com pedido de antecipação de tutela, já deferida. Se ainda não ocorreu o cumprimento da decisão judicial de primeiro grau, não seria a medida judicial ora ajuizada no STF a via adequada a assegurar a imediata execução do decisum. Incabível discutir a alegada parcialidade da Corte de Justiça do Ceará para processar e julgar as medidas judiciais requeridas. Agravo regimental a que se nega provimento"** (ADPF nº 18-AgR, Relator o Ministro Néri da Silveira, Plenário, DJ de 14/6/02, grifos nossos).

"A arguição de descumprimento de preceito fundamental, prevista no artigo 102, § 1º, da Carta da República, e regulada pela Lei n. 9.882/99, é ação de natureza constitucional cuja admissão é vinculada à inexistência de qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade do ato de poder atacado, conforme dicção expressa do art. 4º, § 1º, da mencionada Lei n. 9.882/99. No caso dos autos, como se constata de simples leitura da inicial, a arguição tem por objetivo, exatamente, a reforma de decisão do Presidente do Superior Tribunal de Justiça, decisão esta passível de reexame por meio de agravo regimental, que, inclusive, foi manifestado pelo arguente em 14-3-2001 e se encontra aguardando, atualmente, julgamento. Evidente, desse modo, a ausência do requisito previsto no referido artigo 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/99, uma vez que a eventual lesividade do ato impugnado pode ser sanada por meio eficaz que não a arguição de descumprimento de preceito

ADPF 319 AGR / PB

fundamental. Por outro lado, não há falar, como pretende o arguente, que tal óbice seria afastado pelo fato de o agravo regimental interposto no STJ não apresentar efeito suspensivo, tendo em vista haver meio idôneo para obtê-lo." (ADPF nº 12, Relator o Ministro Ilmar Galvão, decisão monocrática, DJ de 26/3/01, grifos nossos).

"Vê-se, pois, que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente poderá ser utilizada, se se demonstrar que, por parte do interessado, houve o prévio exaurimento de outros mecanismos processuais, previstos em nosso ordenamento positivo, capazes de fazer cessar a situação de lesividade ou de potencialidade danosa resultante dos atos estatais questionados. Foi por essa razão que o Supremo Tribunal Federal, tendo em consideração o princípio da subsidiariedade, não conheceu, quer em sede plenária (ADPF 3-CE, rel. min. Sydney Sanches); quer, ainda, em decisões monocráticas (ADPF 12-DE, rel. min. Ilmar Galvão; ADPF 13-SP, rel. min. Ilmar Galvão), de arguições de descumprimento de preceito fundamental, precisamente por entender que existiam, no contexto delineado naquelas ações, outros meios processuais " tais como o mandado de segurança, a ação direta de inconstitucionalidade (por violação positiva da Carta Política), o agravo regimental e o recurso extraordinário (que admitem, excepcionalmente, a possibilidade de outorga cautelar de efeito suspensivo) e a reclamação " ,todos eles aptos a neutralizar a suposta lesividade dos atos impugnados." (ADPF nº 17-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, decisão monocrática, DJ de 28/9/01, grifos nossos).

No entanto, a jurisprudência desta Suprema Corte também fixou-se no sentido de que o outro meio processual referido no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9882/1999 deve ser capaz de solucionar a controvérsia constitucional suscitada na arguição de descumprimento de preceito fundamental de forma abrangente e imediata. Confira-se, nessa linha, o seguinte precedente do Plenário:

ADPF 319 AGR / PB

"Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/99): **inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.** A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação" (ADPF nº 33, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, Plenário, DJ de 27/10/06.)

No caso presente, evidencia-se que há no ordenamento jurídico pátrio meio processual capaz de sanar a lesividade alegada pela associação autora, de forma ampla, geral e imediata, tal como preconiza a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal.

De fato, encontra-se em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba o Mandado de Segurança nº 2004744-25.2014.815.0000, impetrado pela Defensoria Pública do Estado, com o qual se impugna ato omissivo do Governador do Estado da Paraíba consistente na ausência de envio ao Poder Legislativo de projeto de lei, aprovado em janeiro de 2014 pelo Conselho Superior da Defensoria Pública, que fixa o subsídio do Defensor Público do Estado. Naquela ação, requer-se que o chefe do Poder Executivo estadual seja compelido ao envio do referido projeto à Casa Legislativa.

Observa-se que aquela ação possui o mesmo objeto da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, cujo pedido é também idêntico ao formulado naquela ação. Portanto, caso julgado procedente o pedido formulado no mandado de segurança, o qual ainda está em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, ter-se-á como atendido também o pedido formulado nesta ADPF. Evidencia-se, pois, o não atendimento ao requisito da subsidiariedade.

O fato de a associação autora não possuir legitimidade para o ajuizamento de mandado de segurança no caso em tela, possuindo tal

ADPF 319 AGR / PB

legitimidade somente a Defensoria Pública do Estado da Paraíba, não implica a inexistência de outro meio processual capaz de resolver a controvérsia suscitada na ADPF, como sugere a autora nas razões deste agravo regimental, citando, para tanto, a decisão por mim proferida na ADPF nº 307/PB.

O presente caso é diferente da ADPF nº 307/PB. Naquele caso, a Defensoria Pública do Estado da Paraíba não havia impetrado mandado de segurança contra o ato do Governador do Estado. Restava à Associação Nacional de Defensores Públicos, que não possuía legitimidade para a impetração de mandado de segurança, ajuizar ADPF perante esta Corte.

No caso presente, houve a impetração de mandado de segurança pela Defensoria Pública do Estado, estando a ação em trâmite perante o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Conforme já assinalado aqui, a referida ação é meio processual apto a solucionar a controvérsia suscitada nesta arguição, com a mesma amplitude e imediatividade que teria a decisão proferida por este Supremo Tribunal, restando claro que a presente ação não atende ao requisito da subsidiariedade.

Esse também foi o entendimento do Procurador-Geral da República manifesto em seu parecer:

“Por fim, afasta-se a aplicação do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento que referendou medida cautelar concedida nos autos da ADPF 307/PB, cujo objeto consistiu na redução da proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado da Paraíba, no Projeto de Lei Orçamentária de 2014, pelo Governador do Estado da Paraíba. O tribunal considerou respeitado o requisito da subsidiariedade, ao argumento de que a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DEFENSORES PÚBLICOS (arguente) não teria legitimidade para impetrar mandado de segurança, de modo que a arguição de descumprimento seria o único instrumento apto a resolver a controvérsia constitucional.

De modo diverso da situação presente, naquele caso, o Defensor Público-Geral do Estado da Paraíba não impetrou

ADPF 319 AGR / PB

mandado de segurança contra o ato do Governador de Estado. Dessa maneira, o único meio apto para a ANADEP reparar ato lesivo a preceito fundamental era a arguição de descumprimento de preceito fundamental” (grifou-se).

Portanto, o precedente firmado na ADPF nº 307/PB é inaplicável ao presente caso.

Por fim, a circunstância de ter sido indeferida a medida liminar pleiteada no mandado de segurança não descaracteriza esta ação como meio apto a solucionar a controvérsia trazida na ADPF, visto que ainda pendente o julgamento do mérito da ação.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 319

PROCED. : PARAÍBA

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

AGTE.(S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DEFENSORES PÚBLICOS - ANADEP

ADV.(A/S) : CIANE FIGUEIREDO FELICIANO DA SILVA

AGDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao agravo regimental. Ausente, justificadamente, o Ministro Marco Aurélio, que participa, a convite da Academia Paulista de Magistrados e da Universidade de Paris 1 - Sorbonne, do 7º Colóquio Internacional sobre o Direito e a Governança da Sociedade de Informação - "O Impacto da Revolução Digital sobre o Direito", na Universidade de Paris 1 - Sorbonne, na França. Ausente, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 06.11.2014.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário