

14/02/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 554 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUIZ FUX</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: CONFEDERACAO NACIONAL DAS CARREIRAS TIPICAS DE ESTADO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FELIPE TEIXEIRA VIEIRA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GUSTAVO DE GODOY LEFONE</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PROLATADO NO JULGAMENTO DE ADI ESTADUAL, QUE REPUTOU INCONSTITUCIONAL A EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 46/2018. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DA TITULARIDADE DA INICIATIVA LEGISLATIVA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO PREVISTO NO ARTIGO 37, § 12, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DECISÃO JUDICIAL IMPUGNADA EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NÃO SATISFAÇÃO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTIGO 4º, § 1º, DA LEI FEDERAL 9.882/1999. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

1. A arguição por descumprimento de preceito fundamental somente é cabível quando não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (artigo 4º, § 1º, da Lei federal 9.882/1999).

2. A subsidiariedade da arguição é condicionada pelo meio eficaz de

**ADPF 554 AGR / SP**

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. Precedentes: ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 27/10/2006; ADPF 237-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 30/10/2014.

3. O cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental deve ser aferido, *via de regra*, em face das demais ações de controle abstrato. Precedente: ADPF 390-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 8/8/2017.

4. A mera inexistência de ação constitucional não se mostra suficiente para afastar a cláusula de subsidiariedade, contanto esteja presente outro meio eficaz de solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. Precedentes: ADPF 617-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, julgado em 29/11/2019; ADPF 283-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 8/8/2019; ADPF 145-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 12/9/2017; ADPF 319-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 19/12/2014.

5. A interposição de recurso extraordinário em face de acórdão proferido em ação objetiva, ajuizada no âmbito estadual, quando coincidem os parâmetros de constitucionalidade da ação direta de inconstitucionalidade estadual e do controle concentrado realizado pelo Supremo Tribunal Federal, confere eficácia geral à declaração de inconstitucionalidade, de modo que se revela como meio eficaz de solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

6. *In casu*, o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, prolatado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual 2116917-44.2018.8.26.0000, que reputou inconstitucional a Emenda Constitucional estadual 46/2018, é objeto de recurso extraordinário cujo mérito já foi julgado por esta Corte (ARE 1.222.297-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 21/11/2019).

7. Não atendimento do requisito da subsidiariedade.

8. Agravo a que **NEGA PROVIMENTO**.

**ADPF 554 AGR / SP**

**A C Ó R D ã O**

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 7 a 13/2/2020, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello.

Brasília, 14 de fevereiro de 2020.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

*Documento assinado digitalmente*

14/02/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 554 SÃO PAULO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. LUIZ FUX</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: CONFEDERACAO NACIONAL DAS CARREIRAS TIPICAS DE ESTADO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FELIPE TEIXEIRA VIEIRA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GUSTAVO DE GODOY LEFONE</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Trata-se de agravo regimental interposto pela Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado - CONACATE contra decisão monocrática de minha lavra, cuja ementa possui o seguinte teor:

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PROLATADO NO JULGAMENTO DE ADI ESTADUAL, QUE REPUTOU INCONSTITUCIONAL A EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 46/2018. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DA TITULARIDADE DA INICIATIVA LEGISLATIVA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO PREVISTO NO ARTIGO 37, § 12, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DECISÃO JUDICIAL SUJEITA A RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NÃO SATISFAÇÃO DO*

**ADPF 554 AGR / SP**

*REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTIGO 4º, § 1º, DA LEI FEDERAL 9.882/1999. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA.” (doc. 79)*

Em síntese, a agravante sustentou que a questão controvertida transcenderia o caso do Estado de São Paulo, porquanto demandaria manifestação desta Corte sobre regra aplicável a outros Estados-membros. Argumentou que o recurso extraordinário contra o acórdão do Tribunal de Justiça estadual em sede de ação direta de inconstitucionalidade não possuiria a mesma dimensão da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Por fim, aduziu que o recurso extraordinário em questão (ARE 1.222.297) teve seu seguimento negado pelo Ministro Alexandre de Moraes, de forma que não subsistiria outro meio processual eficaz para sanar a lesividade (doc. 80).

O Procurador-Geral da República se manifestou no sentido do não provimento do agravo, nos termos da seguinte ementa:

*“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO POR INOBSERVÂNCIA DA REGRA DA SUBSIDIARIEDADE (ART. 4º, § 1º, DA LEI 9.882/1999). IMPUGNAÇÃO A DECISÃO JUDICIAL DE ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. EXISTÊNCIA DE MEIO ALTERNATIVO PARA SANAR A ALEGADA LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL. POSSIBILIDADE DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NÃO CABIMENTO DA ADPF.*

*1. Não há de ser conhecida arguição de descumprimento de preceito fundamental que não atenda ao princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), isto é, se existe meio alternativo para sanar a alegada lesão a preceito fundamental.*

*2. Não se afigura viável o manejo de ADPF contra decisões*

**ADPF 554 AGR / SP**

*judiciais proferidas em ação direta de inconstitucionalidade estadual, ante o cabimento de recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal.*

*- Parecer pelo desprovimento do agravo.” (doc. 84)*

É o relatório.

14/02/2020

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 554 SÃO PAULO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados aqui presentes, a pretensão da agravante não merece acolhida.

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental tendo por objeto acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo prolatado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual 2116917-44.2018.8.26.0000, que reputou inconstitucional a Emenda Constitucional estadual 46/2018, *in verbis*:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL Nº 46, DE 08 DE JUNHO DE 2018, QUE FIXOU O SUBSÍDIO MENSAL DOS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA COMO SUBTETO ÚNICO PARA SUBSÍDIOS, PROVENTOS, PENSÕES OU OUTRA ESPÉCIE REMUNERATÓRIA, NO ÂMBITO DO ESTADO DE SÃO PAULO E SEUS MUNICÍPIOS - INADMISSIBILIDADE - INTERFERÊNCIA NA AUTONOMIA MUNICIPAL - VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO - COMPETÊNCIA, ADEMAIS, DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DE CADA ENTE FEDERADO PARA DISPOR SOBRE TETO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, OBSERVADAS AS DIRETRIZES ESTABELECIDAS PELO CONSTITUINTE FEDERAL - AFRONTA AOS ARTIGOS 1º, 5º, 22, INCISO II, 24, § 2º, ITEM 4, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE, ALÉM DOS ARTIGOS 37, INCISO XI E § 12, E 60, § 4º, INCISO III, DA CARTA DA REPÚBLICA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.*

*A autonomia municipal é princípio constitucional sensível que*

**ADPF 554 AGR / SP**

*repousa no artigo 34, inciso VII, alínea 'c', da Lei Maior, impondo-se ao legislador constituinte estadual observar os parâmetros definidos no plano federal, sob pena de ofensa ao pacto federativo.*

*Infere-se claramente das alterações promovidas pelas EC nºs 41/03 e 47/05 que a adoção do subteto único estadual ou distrital opera-se apenas 'em seu âmbito' e 'mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica', subsistindo para os servidores municipais o teto remuneratório específico previsto no inciso XI, do artigo 37, da Constituição Federal, correspondente ao subsídio do Prefeito.*

*A faculdade conferida aos Estados e ao Distrito Federal para adotar o subteto único regional não permite que essas pessoas políticas estendam aos Municípios norma contrária ao sistema vigente, ampliando aos servidores municipais regra prevista apenas para entes federados diversos, mostrando-se a Emenda Constitucional Estadual nº 46/2018 incompatível com os artigos 1º e 144 da Carta Paulista.*

*As hipóteses previstas nos artigos 61, § 1º, da Lei Maior e 24, § 2º, da Carta Bandeirante não podem ser disciplinadas por meio de emenda constitucional de iniciativa parlamentar, incumbindo apenas ao Governador regular o assunto, seja em projeto de lei de sua autoria, seja mediante proposta de emenda, nos termos do artigo 22, inciso II, da Constituição Estadual."*

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 37, § 12; 60, II; e 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal.

Em síntese, a arguente sustentou que o vício de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional estadual 46/2018 seria restrito à extensão do teto remuneratório estadual aos servidores municipais. Aduziu que o teto remuneratório não integraria o regime jurídico dos servidores públicos, mas sim o rol de direitos e garantias fundamentais dos servidores públicos, matéria que não se submeteria à reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Argumentou que as reservas de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo não seriam aplicáveis às emendas constitucionais.



**ADPF 554 AGR / SP**

Conforme consignado na decisão ora agravada, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não merece conhecimento.

Deveras, a arguição por descumprimento de preceito fundamental encontra previsão constitucional no artigo 102, § 1º, dispositivo que prevê que essa via processual será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, *na forma da lei*. Coube à Lei federal 9.882/1999 regular especificamente o trâmite da ação que ora se analisa, dispondo, em seu artigo 4º, § 1º, que não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver **qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade**.

Ao julgar a ADPF 33, esta Corte firmou o entendimento de que o *meio eficaz* deve ser aquele apto a resolver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. Assim, a subsidiariedade da arguição é condicionada pelo 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”*. Colaciono a ementa do referido julgado:

*“1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada com o objetivo de impugnar o art. 34 do Regulamento de Pessoal do Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP), sob o fundamento de ofensa ao princípio federativo, no que diz respeito à autonomia dos Estados e Municípios (art. 60, § 4º, CF/88) e à vedação constitucional de vinculação do salário mínimo para qualquer fim (art. 7º, IV, CF/88). 2. Existência de ADI contra a Lei nº 9.882/99 não constitui óbice à continuidade do julgamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal. 3. Admissão de amicus curiae mesmo após terem sido prestadas as informações. 4. Norma impugnada que trata da remuneração do pessoal de autarquia estadual, vinculando o quadro de salários ao salário mínimo. 5. (...) 13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão,*

**ADPF 554 AGR / SP**

*compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. 14. 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. 15. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para declarar a ilegitimidade (não-recepção) do Regulamento de Pessoal do extinto IDESP em face do princípio federativo e da proibição de vinculação de salários a múltiplos do salário mínimo (art. 60, § 4º, I, c/c art. 7º, inciso IV, in fine, da Constituição Federal).” (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 27/10/2006)*

Importante notar que o precedente paradigmático, ao concluir que a existência de recursos extraordinários não deve excluir a utilização da arguição, esclareceu que esse entendimento deve ser apriorístico, porquanto motivado pela feição marcadamente objetiva da arguição. Em seu voto condutor, o Ministro Gilmar Mendes complementa que, em uma leitura mais cuidadosa da cláusula da subsidiariedade, a análise sobre a eficácia da proteção na arguição deve considerar predominantemente o enfoque de proteção à ordem constitucional objetiva.

É nesse sentido o entendimento desta Corte, manifestado em julgados subsequentes, de que a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais não basta, *por si só*, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade como fundamento para o não conhecimento da ação constitucional, *in verbis*:

*“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*

**ADPF 554 AGR / SP**

*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 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, Plenário, DJe de 30/10/2014)*

*“AGRAVO REGIMENTAL. INDEFERIMENTO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MÚLTIPLOS FUNDAMENTOS. REVOGAÇÃO DO ATO CONCRETO IMPUGNADO. PREJUÍZO DO RECURSO. SUBSISTÊNCIA DOS DEMAIS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. 1. Após a interposição do recurso, sobreveio a extinção do ato de nomeação que*

**ADPF 554 AGR / SP**

*motivou, no particular, o ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Em decorrência disso, a ADPF perdeu o elemento concreto que dava lastro ao interesse processual, tornando-se prejudicada. 2. A ADPF será cabível desde que não exista, para a hipótese in concreto, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, tais como o habeas corpus, habeas data; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; ADI estadual, entre outros meios. No caso, a decisão recorrida demonstrou a viabilidade de acionamento, com igual proveito, de diversas outras ações constitucionais, evidenciando a inobservância da regra da subsidiariedade. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADPF 390-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 8/8/2017)*

Dado o caráter objetivo da arguição de descumprimento de preceito fundamental, seu cabimento deve ser aferido, *via de regra*, em face das demais ações de controle abstrato. É que, a princípio, uma decisão proferida no âmbito do controle de constitucionalidade difuso ou em qualquer ação subjetiva não tem o condão de provocar a eficácia geral de que se reveste o precedente da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O caráter objetivo da arguição, ademais, revela-se pelo significado da solução da controvérsia submetida diretamente à Corte Suprema, qual seja, a proteção do ordenamento jurídico objetivo por meio da salvaguarda da Constituição Federal.

Tendo em vista as razões que subsidiam a interpretação conferida ao requisito legal de inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade, **deve-se reconhecer como exceção os casos em que recurso extraordinário possa ser interposto no bojo de ação objetiva, ajuizada no âmbito estadual.** Nessa hipótese, haverá eficácia geral na declaração de inconstitucionalidade e coincidência entre os parâmetros de constitucionalidade da ação direta de inconstitucionalidade estadual e do controle concentrado realizado por este Supremo, traduzido em norma de

**ADPF 554 AGR / SP**

reprodução obrigatória.

A esse respeito, rememoro que esta Suprema Corte assentou, em sede de repercussão geral, que os *“Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”* (RE 650.898, Relator para o acórdão o Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 24/8/2017 - Tema 484).

Assim, nem a mera inexistência de outras ações abstratas implica necessariamente o cabimento da ADPF, nem tampouco a existência de ações subjetivas basta, por si só, para fundamentar o não conhecimento da ADPF. É como bem sintetiza em sede doutrinária o Ministro Luís Roberto Barroso, *in verbis*:

*“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 explicitado 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 ADPF sempre que não coubesse ADIn ou ADC.*

*b) O esgotamento do sistema recursal não caracteriza, por si só, a “ausência de outro meio eficaz de sanar a lesividade”.*

**ADPF 554 AGR / SP**

*Já se mencionou que o fato de existir ação subjetiva ou possibilidade recursal não basta para descaracterizar a admissibilidade da ADPF — já que a questão realmente importante será a capacidade do meio disponível de sanar ou evitar a lesividade ao preceito fundamental. Por isso mesmo, se as ações subjetivas forem suficientes para esse fim, não caberá a ADPF.” (BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2016 - grifei)*

Presente outro meio eficaz de solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata, dada a eficácia geral atribuída ao controle difuso, a mera inexistência de ação constitucional não se mostra suficiente para afastar a cláusula de subsidiariedade.

Em sentido semelhante, colaciono os seguintes julgados:

“CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÃO DO PRESIDENTE DO STJ QUE PERMITE O PROSSEGUIMENTO DAS OBRAS NAS QUADRAS 500 DO SUDOESTE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA A PRECEITOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL RELACIONADOS AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO PERANTE O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE DECUMPRIDO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A possibilidade de impugnação recursal à decisão objeto da arguição de descumprimento de Preceito Fundamental em causa proferida pelo Ministro Presidente do Superior Tribunal de Justiça, nos autos da Suspensão de Liminar e de Sentença 2.558/DF caracteriza a existência de outro meio idôneo ao enfrentamento da lesão alegada pelo agravante de mesma abrangência e eficácia que a ADPF perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em razão do que se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999). Precedentes. 2. Agravo regimental conhecido e desprovido.” (ADPF 617-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes,

**ADPF 554 AGR / SP**

Plenário, julgado em 29/11/2019)

“AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALEGAÇÃO DE NÃO RECEPÇÃO DO ART. 148, § 1º, DA LEI 223/1974, DO MUNICÍPIO DE ITAPEVI. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 1º, IV; 5º, CAPUT, 7º, XIII E XVI, E 39, 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DECISÕES JUDICIAIS. AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MEIO CAPAZ DE SANAR A CONTROVÉRSIA DE FORMA GERAL, IMEDIATA E EFICAZ NO CASO CONCRETO. SUCEDÂNEO RECURSAL. DESPROVIMENTO. 1. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que a arguição de descumprimento de preceito fundamental possui como requisitos processuais a relevância constitucional da controvérsia e o critério da subsidiariedade. Precedente: ADPF-AgR 210, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 21.06.2013. 2. Constatado o objetivo desta arguição de descumprimento de preceito fundamental como sendo o de cassar decisões judiciais que condenaram ex-prefeita a ressarcir o erário por danos causados por ato de improbidade administrativa, decorrente da autorização ao pagamento de horas extraordinárias laboradas por servidores comissionados, e tendo em vista que estes pronunciamentos judiciais foram submetidos regularmente ao sistema recursal, depreende-se o propósito de utilização do instrumento de controle concentrado como verdadeiro sucedâneo recursal, com o que não se coaduna a previsão constitucional do mecanismo. Precedentes. 3. Agravo regimental desprovido.” (ADPF 283-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 8/8/2019)

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO FINANCEIRO. PENHORA DE BENS DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO, POSTERIORMENTE SUCEDIDA PELA UNIÃO.

**ADPF 554 AGR / SP**

REQUISITOS DA SUBSIDIARIEDADE E RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL. NÃO PREENCHIMENTO. 1. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que a arguição de descumprimento de preceito fundamental possui como requisitos processuais a relevância constitucional da controvérsia e o critério da subsidiariedade. Precedente: ADPF-AgR 210, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 21.06.2013. 2. A controvérsia já encontra-se resolvida de forma eficaz e geral pela via da sistemática da repercussão geral, como pretendia mediante esta ADPF a parte Arguente, embora de forma contrária a seus interesses, o que corrobora a prescindibilidade desta ADPF para a resolução de casos concretos e individuais. Tema 335. RE-RG 693.112, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADPF 145-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 12/9/2017)

*“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.”* (ADPF 319-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 19/12/2014)

*In casu*, como bem sintetizou o Procurador-Geral da República, não



**ADPF 554 AGR / SP**

se afigura viável o manejo de ADPF contra decisões judiciais proferidas em ação direta de inconstitucionalidade estadual, ante o cabimento de recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal.

Deveras, o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo prolatado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual 2116917-44.2018.8.26.0000, que reputou inconstitucional a Emenda Constitucional estadual 46/2018, é objeto de recurso extraordinário cujo mérito já foi julgado por esta Corte (ARE 1.222.297-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 21/11/2019), encontrando-se pendente apenas o exame dos embargos de declaração, de forma que a controvérsia será solucionada no bojo do referido recurso com o mesmo alcance e efetividade ora pretendidos.

Assim, forçoso concluir pelo não atendimento do requisito da subsidiariedade, a inviabilizar o conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

*Ex positis*, **NEGO PROVIMENTO** ao agravo.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 554**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

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

ADV.(A/S) : CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG (14005/DF, 214341/RJ, 389410/SP)

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

ADV.(A/S) : GUSTAVO DE GODOY LEFONE (325505/SP)

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

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

AGDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

AGDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 7.2.2020 a 13.2.2020.

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