

15/08/2023

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 958 CEARÁ**

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
AGTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
NACIONAL
ADV.(A/S) : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
ADV.(A/S) : RAIMUNDO AUGUSTO FERNANDES NETO
AGDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE PACAJUS
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMENDAS N. 01/2014 E N. 2/2021 A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PACAJUS/CE. DECISÃO QUE INDEFERIU A INICIAL POR AUSÊNCIA DE SUBSIDIARIEDADE. CABIMENTO EM TESE DE AÇÃO DIRETA PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO DESPROVIDO.

1. É cabível, em tese, ação direta perante o Tribunal de Justiça contra lei municipal que antecipa as eleições para a mesa diretora de câmara de vereadores.

2. O cabimento de ação direta perante o Tribunal de Justiça desautoriza o conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta em face do mesmo ato do poder público. Precedentes.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário de 4 a 14 de agosto de 2023**, sob a Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto

ADPF 958 AGR / CE

do Relator, vencido o Ministro Alexandre de Moraes.

Brasília, 15 de agosto de 2023.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente

15/08/2023

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 958 CEARÁ**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
AGTE.(S)	:PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB NACIONAL
ADV.(A/S)	:RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
ADV.(A/S)	:RAIMUNDO AUGUSTO FERNANDES NETO
AGDO.(A/S)	:CÂMARA MUNICIPAL DE PACAJUS
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Contra decisão que indeferiu a petição inicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental, o Partido Socialista Brasileiro interpõe agravo regimental, sustentado, em síntese, que a ação deve ser conhecida.

A arguição foi proposta em face de emendas à Lei Orgânica do Município de Pacajus, cujos dispositivos teriam antecipado, de forma desproporcional, as eleições para a Mesa Diretora da Câmara de Vereadores.

Em decisão monocrática, a petição inicial foi indeferida, porque não atendia ao requisito da subsidiariedade, eis que, em tese, seria cabível a ação direta perante o Tribunal de Justiça do Ceará.

Daí o presente recurso, no qual se alega que a ADPF é o único meio de resolução da controvérsia de maneira ampla, geral e imediata. Defende que a constitucionalidade da antecipação das eleições tem sido debatida em outros Tribunais, como o do Rio de Janeiro e o de Mato Grosso do Sul. Com essa multiplicidade de ações, estaria preenchido, segundo o Requerente, o requisito da subsidiariedade. Requer, portanto, o provimento do recurso, para que o mérito da arguição seja julgado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

É, em síntese, o relatório.

ADPF 958 AGR / CE

15/08/2023

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 958 CEARÁ**

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): Não assiste razão jurídica ao recorrente.

A decisão recorrida limitou-se a acolher os precedentes deste Supremo Tribunal Federal em face de arguições que impugnam normas municipais, quando também cabível ação direta no Tribunal de Justiça. Os precedentes são inequívocos:

“EMENTA Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Artigo 74, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Goiânia e arts. 7º e 8º, § 1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Goiânia. Reeleição de membro de mesa diretora de câmara municipal. Inobservância do princípio da subsidiariedade. Não conhecimento da arguição. 1. Não está atendido o requisito da subsidiariedade, visto que é cabível, em tese, ação direta de inconstitucionalidade estadual, meio processual apto a sanar, de forma ampla, geral e imediata, a lesão a preceito fundamental suscitada na presente arguição (ADPF nº 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 7/12/05). Os tribunais de justiça estaduais têm condições e competência para decidir acerca da matéria, à luz dos princípios republicano e democrático e dos parâmetros traçados pela pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre os limites objetivos à recondução dos membros da mesa diretora das casas legislativas estaduais e municipais. 2. Arguição da qual não se conhece.”

(ADPF 1016, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023)

ADPF 958 AGR / CE

“EMENTA Agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Não atendimento ao requisito da subsidiariedade. Representação de inconstitucionalidade no âmbito do estado-membro. Agravo regimental não provido. 1. A subsidiariedade constitui pressuposto negativo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem o qual a ação deve ser rejeitada de plano (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99). Precedentes. 2. Segundo o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal, a possibilidade, concretamente aferida, de impugnação da norma, seja estadual, seja municipal, mediante ação direta de inconstitucionalidade no tribunal de justiça local inviabiliza a propositura de ADPF. Precedentes. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.”

(ADPF 610 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-217 DIVULG 26-10-2022 PUBLIC 27-10-2022)

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INSTRUÇÃO NORMATIVA DA AGÊNCIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE DE GOIÂNIA/GO QUE DISPÕE SOBRE NORMAS PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE FONTES NÃO IONIZANTES – TELEFONIA CELULAR, RÁDIO E TV. NEGATIVA DE SEGUIMENTO À ADPF. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. O cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação do preceito. Precedentes desta SUPREMA CORTE. 2. A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada pelo Agravante, em razão dos quais se mostra desatendido o requisito da

ADPF 958 AGR / CE

subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), inviabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Precedentes. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento.”

(ADPF 941 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 15-06-2022 PUBLIC 17-06-2022)

Como se depreende da leitura das ementas dessas decisões, o cabimento de ação direta no âmbito do Tribunal de Justiça pelo mesmo legitimado impede o conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, por não atender o requisito da subsidiariedade.

É que a arguição de descumprimento de preceito fundamental só tem lugar quando não houver nenhuma outra medida apta a afastar a norma ou ato tido por violador de preceito fundamental.

Sem embargo, há precedentes que apontam para a possibilidade de se conhecer da arguição quando relevante o argumento, tal como se decidiu, *v.g.*, na ADPF 567, Rel. Min. Alexandre de Moraes, na ADPF 273, Rel. Min. Celso de Mello, e na ADPF 461, Rel. Min. Roberto Barroso.

Ocorre, porém, que o conhecimento da ação nesses casos dá-se ou pela alegação de usurpação da competência da União ou pela propositura da arguição pelo Procurador-Geral da República, quando não tem legitimidade para propor a ação no âmbito do Tribunal de Justiça.

A presente hipótese não é excepcionada por nenhuma dessas orientações, a indicar que a decisão agravada não merece reparo.

O argumento trazido em sede recursal, por sua vez, além de constituir indevida inovação – que, por si só, impediria de se lhe conhecer –, não é apto a alterar o acerto da decisão. Tendo sido proposta por Partido que é parte legítima para a propositura da ação direta e questionando dispositivo específico constante de lei orgânica municipal, não há na presente demanda subsidiariedade que autorize o conhecimento da arguição.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

ADPF 958 AGR / CE

É como voto.

15/08/2023

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 958 CEARÁ**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
AGTE.(S)	:PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB NACIONAL
ADV.(A/S)	:RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
ADV.(A/S)	:RAIMUNDO AUGUSTO FERNANDES NETO
AGDO.(A/S)	:CÂMARA MUNICIPAL DE PACAJUS
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALTERAÇÃO DO § 3º DO ART. 33 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PACAJUS/CE. ANTECIPAÇÃO DA ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA CERCA DE UM ANO ANTES DA POSSE. SUBSIDIARIEDADE ATENDIDA. CABIMENTO DA ARGUIÇÃO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

1. É cabível o ajuizamento de ADPF para impugnar normas que veiculam antecipação aparentemente excessiva da eleição da Mesa Diretora de Câmara Municipal.

2. A demonstração de que a discussão da questão constitucional em sede concentrada protege o preceito fundamental violado com maior celeridade e abrangência satisfaz o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999).

3. A jurisprudência deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL registra inúmeros precedentes formados na apreciação de Arguições propostas em circunstâncias semelhantes ao caso sob julgamento, em que constatada, *ab initio*, a imprescindibilidade da via concentrada de controle como o único meio de solucionar a controvérsia constitucional de maneira ampla, geral e imediata (ADPF 871, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 03/12/2021; ADPF 1002, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de

ADPF 958 AGR / CE

12/04/2023).

4. Agravo Regimental provido.

V O T O

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro, tendo por objeto as Emendas 1/2014 e 2/2021, que alteraram o art. 33, § 3º, da Lei Orgânica do Município de Pacajus/CE, para antecipar a eleição da Mesa Diretora da Câmara Municipal em cerca de um ano antes da posse. Eis o teor dos dispositivos questionados:

Emenda 1/2014

Art. 1º O parágrafo 3º do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Pacajus passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 33 [...]

[...]

§ 3º A eleição para renovação da Mesa Diretora, para o 2º biênio, **será realizada na última sessão ordinária do mês de Abril do primeiro período legislativo do segundo ano da legislatura**”.

Emenda 2/2021

Art. 1º

O § 3º do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Pacajus passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 33 [...]

[...]

§ 3º A eleição para renovação da Mesa Diretora, para o 2º biênio, **será realizada na segunda sessão ordinária do mês de Janeiro do segundo ano da legislatura**”

ADPF 958 AGR / CE

O requerente sustenta que, ao anteciparem excessivamente as eleições para a Mesa Diretora da Câmara de Vereadores do Município de Pacajus/CE, as normas impugnadas ofenderiam os princípios democrático, republicano e do pluralismo político.

Argumenta que mudança comprometeria a função de fiscalização da Mesa Diretora pelos demais parlamentares, na medida em que a antecipação do pleito para janeiro do segundo ano da legislatura possibilitaria a eleição para o segundo biênio antes mesma da prestação de contas da gestão em curso.

Também aponta violação à regra da anualidade eleitoral, pois a Emenda 2/2021 teria sido aplicada na eleição realizada 10 (dez) dias após sua promulgação.

Requer o deferimento de medida cautelar para determinar a suspensão da eficácia das normas impugnadas, com a desconstituição do resultado da eleição realizada em 20/01/2022, e, ao final, a procedência da ação, ratificando-se a liminar para declarar a inconstitucionalidade das Emendas 01/2014 e 2021, e, por arrastamento, das Resoluções 2/2014 e 2/2022, que alteraram o Regimento Interno da Câmara Municipal para adequá-lo às mudanças na data da eleição.

Ao final, pleiteia a fixação da seguinte tese: *“A eleição de Mesa Diretora de Casa Legislativa para o 2º biênio deve ser realizada em data próxima ao início do terceiro ano da legislatura, mantendo-se a contemporaneidade entre a eleição e o respectivo mandato”*.

O eminente Relator, Min. EDSON FACHIN, compreendeu ausente o requisito da subsidiariedade, razão pela qual indeferiu a inicial.

Irresignado, o Partido requerente interpôs agravo regimental. Em síntese, defende que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental seria o único meio para solucionar a controvérsia de maneira ampla, geral e imediata.

Nesta Sessão Virtual de 04/08/2023 a 14/08/2023, Sua Excelência negou provimento ao agravo regimental, conforme a seguinte ementa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL.
AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE

ADPF 958 AGR / CE

DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMENDAS N. 01/2014 E N. 2/2021 A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PACAJUS/CE. DECISÃO QUE INDEFERIU A INICIAL POR AUSÊNCIA DE SUBSIDIARIEDADE. CABIMENTO EM TESE DE AÇÃO DIRETA PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO DESPROVIDO. 1. É cabível, em tese, ação direta perante o Tribunal de Justiça contra lei municipal que antecipa as eleições para a mesa diretora de câmara de vereadores. 2. O cabimento de ação direta perante o Tribunal de Justiça desautoriza o conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta em face do mesmo ato do poder público. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

É o relatório.

Peço vênia ao eminente Relator para divergir.

Como se sabe, a ADPF será cabível desde que não exista, para a hipótese *in concreto*, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade – *subsidiariedade* (ADPF 13-1, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADPF 15-7/PA, Rel. Min. Joaquim Barbosa), pois esse mecanismo de efetividade dos preceitos fundamentais não substitui as demais previsões constitucionais que tenham semelhante finalidade, tais como o *habeas corpus*, *habeas data*; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; ADI estadual, entre outras possibilidades (AgR na ADPF 17-3/AP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 14/3/2003; ADPF 3/CE – QO – Rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno, DJ de 26/3/2001).

O cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do *princípio da subsidiariedade*, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014). Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da

ADPF 958 AGR / CE

arguição. Da mesma forma, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao Supremo Tribunal Federal, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Como assinalado nas razões recursais, a jurisprudência da CORTE registra um número razoável de precedentes formados na apreciação de arguições propostas em circunstâncias semelhantes ao caso sob julgamento, em que se constata, *ab initio*, a imprescindibilidade da via concentrada de controle como o único meio de solucionar a controvérsia submetida à apreciação judicial de maneira ampla, geral e imediata.

Nesse sentido: ADPF 33 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 06/08/2004; ADPF 673 AgR, Rel. Min LUIZ FUX, Redator do Acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 13/08/2020; ADPF 457, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 03/06/2020; ADPF 526, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA; Tribunal Pleno, DJe de 03/06/2020; ADPF 467, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 07/07/2020; ADPF 461. Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 22/09/2020; ADPF 871, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 03/12/2021; ADPF 1002, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 12/04/2023, esta última assim ementada:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONVERSÃO DE APRECIÇÃO DA CAUTELAR EM JULGAMENTO DE MÉRITO. ART. 23 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS/SP. ART. 44 DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS/SP. VEDAÇÃO À REELEIÇÃO DE MEMBRO DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL. PEDIDO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO PARA PERMITIR APENAS UMA REELEIÇÃO CONSECUTIVA PARA O MESMO CARGO. AUSÊNCIA DE POLISSEMIA DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS. NORMAS CONSENTÂNEOS COM OS

ADPF 958 AgR / CE

PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA IMPROCEDENTE.

À semelhanças desses precedentes, portanto, constato a inexistência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão arguida pelo agravante, do que compreendo caracterizado o pressuposto da subsidiariedade, necessário ao conhecimento da presente ação objetiva (ADPF 212, Rel. Min. CARLOS BRITTO, decisão monocrática, DJe de 24/5/2010; ADPF 359, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, decisão monocrática, DJe de 13/10/2015; ADPF 430 e 436, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, decisões monocráticas, DJe de 16/12/2016 e 31/1/2017; ADPF 723-AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2021).

Ante o exposto, atendido o requisito da subsidiariedade, DOU PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL para que a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental seja processada.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 958

PROCED. : CEARÁ

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

AGTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB NACIONAL

ADV.(A/S) : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA,
25120/DF, 409584/SP, 4958/TO)

ADV.(A/S) : RAIMUNDO AUGUSTO FERNANDES NETO (6615/CE)

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

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

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, Sessão Virtual de 4.8.2023 a 14.8.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário