

05/04/2019

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 340 SÃO PAULO**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
AGTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**
ADV.(A/S) : **NELSON FARID CASSEB**
AGDO.(A/S) : **RELATOR DA CAUTELAR INONIMADA Nº
2117559-56.2014.8.26.0000 DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ILEGITIMIDADE ATIVA. NÃO ATENDIMENTO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE.

1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, nas ações de controle concentrado, a legitimidade ativa se circunscreve ao diretório nacional do partido político, o que afasta a legitimidade ativa ad causam do órgão municipal da agremiação partidária. Precedentes

2. É inadmissível a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a suposta lesividade a preceito fundamental, em razão da subsidiariedade pela qual se rege este meio processual. Precedentes.

3. Agravo que se nega provimento.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, em Sessão Virtual, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 29 de março a 4 de abril de 2019.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR

05/04/2019

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 340 SÃO PAULO**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
AGTE.(S)	:PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT
ADV.(A/S)	:NELSON FARID CASSEB
AGDO.(A/S)	:RELATOR DA CAUTELAR INONIMADA Nº 2117559-56.2014.8.26.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de arguição de descumprimento de direito fundamental, com pedido liminar, ajuizada pelo diretório municipal do Partido dos Trabalhadores, em face de ato do Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que afastou a Prefeita do Município de Paraíso (SP), em sede de medida cautelar inominada.

2. O requerente sustenta que o ato impugnado violou o livre exercício do trabalho, preceito fundamental disposto no art. 5º, XIII, da Constituição. Assinala que o afastamento do cargo teria ocorrido por decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo sem a devida comprovação de obstrução na produção de provas nos autos da ação civil pública em que a prefeita responde por supostos atos de improbidade administrativa. Alega ainda não haver outro meio processual apto a proteger o preceito fundamental apontado, pois foram interpostos recurso especial e extraordinário em face da referida decisão do Tribunal de Justiça (ainda pendentes de apreciação), bem como foi impetrado mandado de segurança, o que supostamente atestaria o esgotamento dos meios processuais aptos a sanar a lesão a preceito fundamental.

ADPF 340 AGR / SP

3. Postula a concessão de medida cautelar para cassar a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, de modo a permitir que a prefeita do Município de Paraíso retome o exercício do mandato eletivo.

4. No mérito, pugna pela declaração da inconstitucionalidade do ato questionado e que “sejam comunicadas as autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental”.

5. Em decisão monocrática, indeferi liminarmente a arguição de descumprimento de direito fundamental, restando prejudicado o pedido cautelar, sob os fundamentos de que (i) o postulante não possui legitimidade ativa para a proposição da ADPF, e por (ii) não ter sido atendido o princípio da subsidiariedade.

6. Foi interposto agravo regimental invocando a Súmula Vinculante nº 14/STF, por ter sido negada a sustentação oral e a cópia de parte do processo administrativo. Aponta que, por mais que o Partido dos Trabalhadores esteja enfrentando *um período de turbulência, de severas críticas e duras acusações aos seus integrantes*, não poderia ser a agravante igualada aos colegas de partido por ser *uma moça simples, honesta, cumpridora do seus deveres*, e nem estar cumprindo a pena de ser afastada de seu cargo sem ter decisão transitada em julgado. Alega, por fim, que não foi assegurado nem o contraditório nem a ampla defesa no processo administrativo.

7. Pede ao final que seja reconsiderada a decisão monocrática que indeferiu liminarmente a ADPF.

8. **É o relatório.**

05/04/2019

PLENÁRIO

AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 340 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO (RELATOR):

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ILEGITIMIDADE ATIVA. NÃO ATENDIMENTO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE.

1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, nas ações de controle concentrado, a legitimidade ativa se circunscreve ao diretório nacional do partido político, o que afasta a legitimidade ativa *ad causam* do órgão municipal da agremiação partidária. Precedentes
2. É inadmissível a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a suposta lesividade a preceito fundamental, em razão da subsidiariedade pela qual se rege este meio processual. Precedentes.
3. Agravo que se nega provimento.

1. Trata-se de agravo interposto contra decisão monocrática de minha relatoria que indeferiu liminarmente a arguição de descumprimento de preceito fundamental por duas razões: (i) ilegitimidade ativa da postulante; e (ii) por não ter sido respeitado o princípio da subsidiariedade. Sustenta a agravante que se encontra

ADPF 340 AGR / SP

sofrendo ilegalidade frente ao cumprimento da pena de afastamento de cargo eletivo sem que houvesse decisão transitada em julgado.

2. A Decisão Monocrática foi assim fundamentada:

6. A arguição de descumprimento de direito fundamental é inadmissível.

7. Inicialmente, verifico que o postulante não possui legitimidade para propor a ação. O art. 2º, I da Lei nº 9.882/1999 conferiu legitimidade ativa para propor a ação de descumprimento de preceito fundamental a todos os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade, dentre os quais os partidos políticos com representação no Congresso Nacional (art. 103, VIII, CF/88).

8. Entretanto, na procuração trazida aos autos, figura como outorgante André Ricardo Bonetti Rosa, presidente do diretório municipal do Partido dos Trabalhadores. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que, nas ações de controle concentrado, a legitimidade ativa se circunscreve ao diretório nacional do partido político, o que afasta a legitimidade ativa ad causam do órgão municipal da agremiação partidária. A título exemplificativo, confira-se o seguinte julgado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - AJUIZAMENTO POR DIRETÓRIO MUNICIPAL DE PARTIDO POLÍTICO - INADMISSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM - ACÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - Falece legitimidade ativa ad causam ao Diretório Municipal de Partido Político para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, ainda que o objeto de impugnação seja ato normativo de caráter estadual. A pertinência subjetiva para a instauração do controle normativo abstrato perante o S.T.F. assiste, no plano das organizações partidárias, exclusivamente aos respectivos Diretórios nacionais. Precedentes. (ADI 1426-MC, Rel.

ADPF 340 AGR / SP

Min. Celso de Mello, j. em 21.03.1996)

9. Em sentido semelhante, vejam-se os seguintes precedentes: ADPF 343, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia; ADPF 202-AgR, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia; ADPF 184-MC, Rel. Min. Menezes Direito; ADPF 136, Rel. Min. Carlos Britto.

10. Ademais, o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 dispõe que não será admitida a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, em razão da subsidiariedade pela qual se rege este meio processual. Em trabalho doutrinário, já me manifestei sobre a mencionada regra, como se vê no seguinte trecho:

“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. O ponto que se quer destacar aqui, no entanto, é outro. Como é corrente, o sistema recursal existente no Brasil é bastante amplo, sendo inclusive criticado por essa razão. Ainda assim, em algum momento ele encerrará a disputa entre as partes.

Pois bem. O encerramento da disputa entre as partes por esgotamento dos recursos existentes no sistema não configura a “ausência de outro meio eficaz de sanar a lesividade”, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/99. Ao contrário, se as partes já discutiram amplamente suas razões ao longo de um processo que chegou ao fim, houve farta oportunidade de definir os fatos e o direito na hipótese e sanar ou evitar qualquer lesão. A circunstância de uma das partes continuar inconformada — e não haver mais recurso no âmbito do processo subjetivo — não autoriza, por isso só, o cabimento da ADPF. Parece certo que a ADPF não se destina a funcionar como uma nova modalidade de ação rescisória, ou um recurso último, com objetivo de rever, mais uma vez, as decisões proferidas em

ADPF 340 AGR / SP

sede concreta.” (BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 323)

11. Conforme se extrai dos autos, há meios aptos e eficazes a oferecer a tutela pretendida no caso concreto. Nota-se, pois, que o ora requerente interpôs recurso especial e extraordinário contra a decisão que determinou o afastamento da prefeita da cidade de Paraíso, de modo que, se admitidos e providos, consistirão em meios eficazes e adequados para sanar a alegada lesividade do ato impugnado. Não está atendida, portanto, a regra da subsidiariedade.

12. Entender de modo contrário representa transformar a arguição de preceito fundamental em recurso último, quando a parte sucumbente se mantiver irredutível após o malogro dos recursos previstos na legislação processual civil. Indubitavelmente, não é essa a função da arguição de preceito fundamental, restando claramente inobservada a regra da subsidiariedade.

13. Essa é, precisamente, a orientação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, veja-se a ADPF 17-Agr, julgado sob a relatoria do Min. Celso de Melo:

“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 EMERGE DOS ATOS IMPUGNADOS - INVIABILIDADE DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO - 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

ADPF 340 AGR / SP

efetividade real, o estado de lesividade emergente do ato impugnado. Precedentes: ADPF 3/CE, ADPF 12/DF e ADPF 13/SP.

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.”

14. No mesmo sentido, são os seguintes precedentes: ADPF 12-AgR e ADPF 13, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADPF 18-AgR, Rel. Min. Néri da Silveira; ADPF 176-AgR, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia; e ADPF 319, Rel. Min. Dias Toffoli.

15. Por fim, resalto que o art. 4º, caput, da Lei nº 9.882/1999 confere poderes ao relator para indeferir liminarmente a petição inicial quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental ou quando faltar algum dos requisitos prescritos em lei. Conforme demonstrado acima, ambas as hipóteses ocorrem no presente caso, o que permite o indeferimento da

ADPF 340 AGR / SP

presente ação por decisão monocrática, de acordo com entendimento reiterado desta Corte (ADPF 340-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADPF 113-MC, Celso de Mello; ADPF 247-MC, Rel. Min. Luiz Fux; ADPF 271, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia).

3. A decisão agravada encontra-se em acordo com a jurisprudência desta Corte, não havendo motivos para reformá-la. Em última análise, o agravante não apresentou argumentos suficientes que possam afastar a jurisprudência apresentada, limitando-se a discutir o mérito da ADPF proposta, que não foi objeto de exame pela decisão agravada.

4. Em primeiro lugar, o reconhecimento da ilegitimidade ativa está de acordo com a jurisprudência desta Corte. Com bem colocou a Ministra Cármen Lúcia na ADPF 343 AgR, *“o acolhimento da tese do Agravante resultaria em ampliação indevida dos legitimados ativos previstos na lei pela qual se dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (inc. I do art. 2º da Lei n. 9.882/1999), pela circunstância de sua premissa autorizativa (representatividade dos interesses regionais) servir não apenas aos diretórios regionais e municipais dos partidos políticos, como também às seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, às câmaras municipais e às entidades sindicais e de classe de esfera regional.”* Essa jurisprudência é repetida em diversos precedentes mencionados na decisão agravada.

5. Em segundo lugar, devo reiterar que para o conhecimento e seguimento da ADPF, é preciso que seja observado o princípio da subsidiariedade. Sobre o tema, o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999 dispõe que não será admitida a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, em razão da subsidiariedade pela qual se rege este meio processual.

6. Ocorre que em leitura aos autos, verifico que não foi

ADPF 340 AGR / SP

atendido o referido pressuposto, havendo meios aptos e eficazes a oferecer a tutela pretendida no caso concreto. É verdade que esta Corte tem aceito a utilização da ADPF para questionar conjuntos de decisões judiciais que possam estar em conflito com preceitos fundamentais (nesse sentido: ADPF 485, minha relatoria; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADPF 249, Rel. Min. Celso de Mello; ADPF 54, Rel. Min. Marco Aurélio). Não é este o caso, contudo. A petição inicial apontou uma única decisão como violadora de preceito fundamental, sendo que havia meio processual adequado e eficaz para impugnação de tal decisão.

7. Ante o exposto, voto pelo não provimento do agravo regimental.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 340

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

AGTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADV.(A/S) : NELSON FARID CASSEB (0021033/SP)

AGDO.(A/S) : RELATOR DA CAUTELAR INONIMADA N°

2117559-56.2014.8.26.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA 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. Plenário, Sessão Virtual de 29.3.2019 a 4.4.2019.

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