

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 536
PARAÍBA**

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO
DA PARAÍBA**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

DECISÃO: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de liminar, ajuizada pelo Governador do Estado da Paraíba em face do art. 1º da Lei 11.057/2017, editada pelo Estado da Paraíba, que assim dispõe:

“Art. 1º Esta Lei estima a Receita do Estado da Paraíba para o exercício financeiro de 2018, no montante de R\$ 11.050.843.695,00 (onze bilhões, cinquenta milhões, oitocentos e quarenta e três mil, seiscentos e noventa e cinco reais) e fixa a Despesa em igual valor, nos termos dos arts. 166 e 167 da Constituição Estadual e dos dispositivos da Lei nº 10.948, de 17 de julho de 2017 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018, compreendendo:

I - o Orçamento Fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público;

III - o Orçamento de Investimentos das Empresas, em que o Estado, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto e não dependam do Tesouro para o seu funcionamento.”

Segundo o Autor, a despeito da patente constitucionalidade do

ADPF 536 / PB

dispositivo, a Associação dos Magistrados da Paraíba (AMPB) e a Associação Paraibana do Ministério Público (APMP) teriam ajuizado perante o Tribunal de Justiça do Estado federado ações diretas de inconstitucionalidade estaduais questionando vício de inconstitucionalidade material da norma decorrente de ofensa à autonomia financeira e à independência do Poder Judiciário. Pleito que teria sido acolhido em sede de liminar pelo TJ local e que estaria em vistas de ser julgado procedente no mérito em outra ADI estadual, ocasionando acréscimo de mais de R\$ 18.000.000,00 ao orçamento destinado ao Poder Judiciário do ente federativo.

Portanto, a situação traduziria inconstitucionalidade, porque o incremento seria destinado a gastos com pessoal, implicando tanto em aumento da partição no orçamento público de outros poderes em detrimento do Poder Executivo, quanto em invasão das competência do Poder legiferante pelo Estado-Juiz. Isso porque *“observa-se que o Poder Legislativo constitui a sede adequada para a discussão de propostas de orçamento anual, o que pode resultar, inclusive, na alteração do projeto de lei original encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, desde que atendidas as condições previstas pelo artigo 166, § 3º, da Carta”*. Sendo assim, aponta como preceito fundamental infringido o princípio da independência e separação dos poderes.

Sustenta a subsidiariedade da demanda, nos seguintes termos:

“Assim, tendo em vista que o art. 1º da Lei estadual n. 11.057/2017 (Lei Orçamentária Anual de 2018 do Estado da Paraíba) tem fido sua constitucionalidade discutida por ações judiciais, em um foro cujo todos os seus membros têm interesse direto na demanda somado ao fato de que inexistente outra medida judicial apta para declarar a constitucionalidade da lei estadual em apreço, o Governador do Estado da Paraíba não vê alternativa, senão a de recorrer a este Supremo Tribunal Federal com a presente arguição, de modo a que seja declarada a constitucionalidade do art. 1º da Lei estadual n. 11.057/2017 (Lei Orçamentária Anual do Estado da Paraíba para 2018).”

ADPF 536 / PB

Ademais, “[q]uanto à necessidade de existência de controvérsia judicial, no caso em análise, essa controvérsia é evidente, já que tramitam no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, como já mencionado, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0800040- 28.2018.8.15.0000 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 0802657-58.2018.815.0000.”

Em sede de medida liminar, requer que seja declarada liminarmente a constitucionalidade do dispositivo impugnado. Subsidiariamente, solicita a suspensão dos processos correntes no TJPB acerca da controvérsia, tendo em vista a fumaça do bom direito e o perigo na demora.

É o relatório.

A presente arguição não ostenta condições de cognoscibilidade.

A Lei 9.882/99, ao disciplinar o rito da arguição de descumprimento de preceito fundamental indicou, como um dos requisitos de cabimento da ação, o princípio da subsidiariedade, cujo teor é o seguinte:

“Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.”

Conforme entendimento iterativo desta Corte, meio eficaz de sanar a lesão é aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata, devendo o Tribunal sempre examinar eventual cabimento das demais ações de controle concentrado no contexto da ordem constitucional global. Confira-se:

“Meio eficaz de sanar a lesão é aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. No juízo de subsidiariedade há de se ter em vista,

especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional.”(ADPF 388, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 01.08.2016)

“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 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

ADPF 536 / PB

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, Tribunal Pleno, DJE-30.10.2014)

Em sede doutrinária, o Ministro Luís Roberto Barroso leciona acerca do alcance e da caracterização da subsidiariedade para fins do cabimento de ADPF no seguinte sentido (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):

“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

ADPF 536 / PB

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”

No caso dos autos pretende-se ver declarada a constitucionalidade do art. 1º da Lei 11.057/2017 editada pelo Estado da Paraíba. Para tanto, o Autor alega afronta à independência e separação dos poderes.

Ocorre que a Constituição Estadual do Estado federado veicula prescrições normativas com evidente conteúdo de parametricidade em relação aos supracitados artigos da Constituição Federal, permitindo qualificá-los como paradigmas de confronto para fins de instauração, perante o Tribunal de Justiça local, do concernente processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, tal como o autoriza o § 2º do art. 125 da Constituição da República.

Tal parametricidade é observada, inclusive, pela própria parte autora nas suas razões iniciais, conforme se observa da leitura da exordial, haja vista que a controvérsia judicial decorreria de representações de inconstitucional no bojo do TJPB. Observa-se, portanto, ser legítimo considerar os artigos e preceitos constitucionais elencados como paradigmas de referência para fins de interposição de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local.

Nesse sentido, elucidativa a decisão do Min. Celso de Mello:

“ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INCIDÊNCIA, NA ESPÉCIE, DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE, PORQUE INSTAURÁVEL, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO DE LEIS MUNICIPAIS (CF, ART. 125, §2º). POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO, EM REFERIDO PROCESSO DE ÍNDOLE OBJETIVA, DE MEDIDA CAUTELAR APTA A SANAR, DE IMEDIATO, A LESIVIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. ADPFNÃO CONHECIDA.

- A possibilidade de instauração, no âmbito do Estado-

membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis municipais contestadas em face da Constituição Estadual (CF, art. 125, § 2º) torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É que, nesse processo de controle abstrato de normas locais, permite-se, ao Tribunal de Justiça estadual, a concessão, até mesmo “in limine”, de provimento cautelar neutralizador da suposta lesividade do diploma legislativo impugnado, a evidenciar a existência, no plano local, de instrumento processual de caráter objetivo apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de lesividade, atual ou potencial, alegadamente provocada por leis ou atos normativos editados pelo Município. Doutrina. Precedentes.

- A questão da parametricidade das cláusulas constitucionais estaduais, de caráter remissivo, para fins de controle concentrado, no âmbito do Tribunal de Justiça local, de leis e atos normativos estaduais e/ou municipais contestados em face da Constituição Estadual.

Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria Constituição Federal, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro.

Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da Constituição Federal, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o “corpus” constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º da Constituição da República, a própria

ADPF 536 / PB

norma constitucional estadual de conteúdo remissivo.

- ADPF não conhecida.”(ADPF 100 MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 18.12.2008, grifo nossos)

Saliento que a Constituição Federal dispôs, no art. 125, § 2º, sobre a instituição, no âmbito dos Estados, da representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, de modo que os Entes Federados passaram a prever a “ação direta de inconstitucionalidade” em suas Constituições, seguindo os parâmetros normativos da ação direta de inconstitucionalidade federal.

No caso do autos, a Constituição do Estado da Paraíba fixou a competência do Tribunal de Justiça para processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição Estadual.

Existe, portanto, no âmbito do ente federativo, instrumento processual eficaz por meio do qual é possível declarar a inconstitucionalidade de lei estadual, retirando-a do ordenamento jurídico com efeito *ex tunc*, eficácia contra todos e efeito vinculante. Ou seja, resta assentado o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade estadual na hipótese dos autos, revelando-se a possibilidade de resolução da controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata.

Nesse sentido, confirmam-se as seguintes ementas do Plenário deste Supremo Tribunal:

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO À ADPF AJUIZADA CONTRA DECISÃO ADMINISTRATIVA DE PRESIDENTE DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. NULIDADE DE ATOS DE EFETIVAÇÃO DE PESSOAS NO SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO, SEM PRÉVIA APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. TUTELA DE SITUAÇÕES JURÍDICAS INDIVIDUAIS E CONCRETAS. PROCESSO DE NATUREZA

ADPF 536 / PB

OBJETIVA. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESCABIMENTO 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 CORTE. 2. Os processos objetivos do controle abstrato de constitucionalidade, tal qual a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, não constituem meio idôneo para tutelar situações jurídicas individuais e concretas. Precedentes desta CORTE. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento. (ADPF 203 AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 18.04.2018)

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO À ADPF AJUIZADA CONTRA AS LEIS 9.129/1981 E 10.460/1988 DO ESTADO DE GOIÁS. CRITÉRIO DE DESEMPATE PARA FINS DE PROMOÇÃO E DE REMOÇÃO DE MAGISTRADOS ESTADUAIS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO. 1. A simples menção a um único julgamento no qual teria sido aplicada a legislação impugnada não implica o reconhecimento da existência de controvérsia judicial relevante, apta a ensejar o conhecimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. 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*, da inutilidade de tais meios para a preservação do preceito. Precedentes desta CORTE. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento.

ADPF 536 / PB

(ADPF 261 AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES,
Tribunal Pleno, DJe 26.02.2018)

Assim, porque há outro meio idôneo para fazer cessar a lesividade apontada, a presente arguição não atende ao requisito da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99.

Ante o exposto, com fulcro no art. 4º da Lei 9.882/99, indefiro a petição inicial desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Publique-se.

Brasília, 06 de agosto de 2018.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente