

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 503 RIO DE JANEIRO**

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQTE.(S) : **PARTIDO DEMOCRATICO TRABALHISTA**
ADV.(A/S) : **TATIANA DE PADUA CAVERSANI TASCA E
OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PREFEITO DO RIO DE JANEIRO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE
JANEIRO**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**EMENTA: ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL. INCIDÊNCIA, NA
ESPÉCIE, DO PRINCÍPIO DA
SUBSIDIARIEDADE, PORQUE
INSTAURÁVEL, PERANTE O TRIBUNAL
DE JUSTIÇA LOCAL (CF, ART. 125, § 2º),
PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE
NORMATIVO ABSTRATO DE LEIS
E ATOS NORMATIVOS MUNICIPAIS
CONTESTADOS EM FACE DA
CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, AINDA QUE
ESTA REPRODUZA REGRAS
CONSTITUCIONAIS FEDERAIS DE
OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA OU, ENTÃO,
QUE A ESTAS FAÇA REMISSÃO
(ADPF 100/TO, REL. MIN. CELSO DE
MELLO). POSSIBILIDADE DE
CONCESSÃO, EM REFERIDO PROCESSO
DE ÍNDOLE OBJETIVA, DE MEDIDA
CAUTELAR APTA A SANAR, DE
IMEDIATO, A SUPOSTA LESIVIDADE**

ADPF 503 MC / RJ

DOS ATOS NORMATIVOS
IMPUGNADOS. ADPF NÃO
CONHECIDA.

– A possibilidade de instauração, no âmbito do Estado-membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis e atos normativos municipais contestados em face da Constituição Estadual (CE, art. 125, § 2º), ainda que esta reproduza regras constitucionais federais de observância necessária ou, então, que a estas faça remissão (ADPF 100/TO, Rel. Min. CELSO DE MELLO), 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, aleadamente provocada por leis ou atos normativos editados pelo Município e supostamente vulneradores da Constituição do Estado-membro. Doutrina. Precedentes.

ADPF 503 MC / RJ

DECISÃO: **A presente** arguição de descumprimento de preceito fundamental, *com pedido de medida liminar*, **impugna a Lei Complementar nº 135**, de 03/04/2014, **e o Decreto nº 35.086**, de 08/02/2012, **ambos editados** pelo Município do Rio de Janeiro/RJ, **apoiando-se** a *agremiação partidária ora arguente*, **nos seguintes fundamentos:**

“6. Trata a hipótese em tela da busca pelo reconhecimento de direitos subjetivos e objetivos dos trabalhadores da Guarda Municipal do Rio de Janeiro que foram contratados por concurso público para integrarem o quadro funcional da extinta Empresa Municipal de Vigilância S/A, criada em 27/09/1992, por meio da Lei municipal nº 1887/92 e implantada através do Decreto nº 12.000, de 30/30/1993, com objetivo precípua de cuidar da vigilância dos próprios municipais, com seu consequente enquadramento funcional e consectários financeiros retroativos àquela data.

7. Com efeito, por uma interpretação inadequada da lei, a autarquia não viabilizou o enquadramento funcional de seus quase 8.000 (oito mil) funcionários, o que ensejou uma profusão de ações individuais, tendo por consequência decisões favoráveis e desfavoráveis, criando, desta forma, uma dicotomia na categoria, na qual uns tiveram direito ao enquadramento, enquanto outros amargam na fila da justiça para verem seus recursos julgados, quiçá supridos.

8. Tal dicotomia gera profundo mal-estar entre a categoria, a uma por criar a impressão de que só alguns são beneficiados; a duas, por macular o Princípio da Isonomia, posto que há profissionais com tempo de casa menor, mas que foram enquadrados em patamar superior, enquanto outros, mais antigos não tiveram qualquer alteração no seu posicionamento.

9. Assim, em 15/10/2009 entrou em vigor a Lei Complementar nº 100, que extinguiu a Empresa Municipal de Vigilância S/A e criou em seu lugar a autarquia GUARDA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, que assim se posiciona em relação aos trabalhadores, ‘in verbis’:

.....

ADPF 503 MC / RJ

10. Posteriormente foi promulgado o Decreto Municipal 35.086/2012, que veio regulamentar parcialmente a LC/100/2009, jogando para frente a regulamentação 'in totum', o que ocorreu com a promulgação da LC 135/2014 que regulamentava dispositivos da LC 100, tais como os critérios para ascensão profissional.

11. Ocorre que tal regulamentação deveria ter sido realizada em cento e oitenta dias da promulgação da LC 100 que ocorreu em 15/10/2009; ou seja, tal regulamentação deveria ter sido realizada até o dia 16/04/2010!

12. Com isto, em razão da inércia da municipalidade, os integrantes da novel autarquia GUARDA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, tiveram sua ascensão profissional paralisada. E, quando o fez, agiu de maneira torpe, como veremos a seguir.

13. O cerne da questão encontra-se em dois nervos expostos, que formaram na verdade uma tentativa espúria de distorção do texto legal, posto que a LC 135 tem como um de seus elementos norteadores o 'efetivo tempo de serviço na GM-Rio'.

14. O primeiro ponto nevrálgico é que o Decreto Municipal 35.086/2012, decreto regulamentador da LC 100/2012, a uma deveria ter vindo a lume até o dia 16/04/2010, prazo estabelecido pela LC 100; a duas, foi que criou a aberração jurídica de modificar a lei que pretende regulamentar! E ao modificar a lei, o decreto ainda não cumpriu inteiramente o desiderato, remetendo o caso à outra espécie legal para fazê-lo, algum dia! O que ocorreu através da LC 135/2014!

.....
16. Não custa lembrar que a 'transformação dos cargos' mencionada no parágrafo único do art. 17, deveria ter ocorrido em 16/04/2010. O art. 3º do Decreto Municipal 15.086/2012, por sua vez, que deveria regulamentar tal dispositivo, não o fez, determinando que o direito pessoal só será devido 'a partir da data da transformação dos empregos efetivos em cargos na forma definida na referida lei complementar'. Ou seja, na prática, não só deixou sem

ADPF 503 MC / RJ

solução de prazo o que a LC 100/2009 estabeleceu para o prazo de cento e oitenta dias, como ainda alterou o parâmetro estabelecido no art. 17!

17. Ora, é de sabença geral que um decreto pode regulamentar uma lei, mas jamais mudar o texto dessa mesma lei! Ou seja, a função regulamentadora do decreto está adstrito ao próprio teor do texto legal, não podendo com ele conflitar, muito menos modificar! Tal aberração causou perplexidade ao ‘parquet’ nos autos do IRDR 0030581-37.2016.8.19.0000, bem como ao Desembargador Relator que, lamentavelmente, preferiu não enfrentar a questão. Voltaremos ao tema no item IV.2 do tópico IV.

18. Voltando ao tema da trapalhada legislativa da Urbe carioca, o ponto culminante da desastrosa atuação foi a edição da LC 135/2014.

19. Observem, dignos julgadores, que ciente da trapalhada legislativa perpetrada, a edilidade promulgou nova regulamentação, desta feita, maquiavelicamente através de lei complementar, para tentar fazer um remendo na trapalhada anterior. Decerto pretendia encobrir o erro editando uma lei com o mesmo grau hierárquico da LC 100/2009 para regulamentá-la! ‘Data venia’, ficou pior a emenda do que o soneto, como no dito popular.

20. Isto porque ficou patente a tentativa torpe da edilidade de, ao editar uma lei complementar (LC135/2014) para regulamentar outra (LC 100/2009), tentar encobrir o erro de ter editado um decreto regulamentador que mudou o texto da lei que pretendia regulamentar!

21. E, ao promulgar nova lei complementar, o fez com fulcro no que o decreto havia mudado, além de cometer nova aberração, pois alterou a ordem de preferência dos critérios elencados pela LC 100/2009, para efeito de promoção e progressão!

.....
28. Malgrado o apreço que se tenha pela Administração municipal, ela não está, ‘data venia’, agindo com a retidão que se espera do Serviço Público em geral, haja vista que distorce textos legais para impedir, por via transversa, que sua folha de pagamento cresça com a absorção das vantagens pecuniárias advindas da

ADPF 503 MC / RJ

ascensão profissional, causando, destarte, enorme prejuízo financeiro à categoria dos guardas municipais, além, é claro, do desgaste emocional proporcionado pela sensação de desrespeito e desprestígio que o servidor passa, inevitavelmente, a sentir.” (grifei)

*Sendo esse o contexto, passo a examinar questão prévia **concernente à admissibilidade** da presente ação constitucional.*

*Como se sabe, 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 suposta lesividade **ou de alegada** potencialidade danosa resultante dos atos estatais questionados.*

***Cumprir verificar**, desse modo, **se se revela cabível**, ou não, **na espécie**, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, **em face** do que prescreve o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, **que assim dispõe**:*

*“**Não será admitida** arguição de descumprimento de preceito fundamental **quando houver** qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.” (grifei)*

O diploma legislativo em questão – **tal como tem sido reconhecido** por esta Suprema Corte (RTJ 189/395-397, v.g.) – **consagra o princípio da subsidiariedade**, que rege a instauração do processo objetivo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, **condicionando** o ajuizamento **dessa especial** ação de índole constitucional **à ausência de qualquer outro** meio processual **apto a sanar, de modo eficaz**, a situação de lesividade **indicada** pelo autor:

*“– **O ajuizamento** da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental **rege-se pelo princípio da***

ADPF 503 MC / RJ

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: 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.”

(RTJ 184/373-374, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

O exame do precedente que venho de referir (RTJ 184/373-374, Rel. Min. CELSO DE MELLO) revela, no entanto, que o princípio da subsidiariedade não pode – nem deve – ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República.

ADPF 503 MC / RJ

Se assim não se entendesse, a indevida aplicação do princípio da subsidiariedade poderia afetar a utilização dessa relevantíssima ação de índole constitucional, o que representaria, em última análise, a inaceitável frustração do sistema de proteção, instituído na Carta Política, de valores essenciais, de preceitos fundamentais e de direitos básicos, com grave comprometimento da própria efetividade da Constituição.

Daí a prudência com que o Supremo Tribunal Federal deve interpretar a regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, em ordem a permitir que a utilização de referida ação constitucional possa efetivamente prevenir ou reparar lesão a preceito fundamental causada por ato do Poder Público.

Não é por outra razão que esta Suprema Corte vem entendendo que a invocação do princípio da subsidiariedade, para não conflitar com o caráter objetivo de que se reveste a arguição de descumprimento de preceito fundamental, supõe a impossibilidade de utilização, em cada caso, dos demais instrumentos de controle normativo abstrato:

“(...) 6. Cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para solver controvérsia sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anterior à Constituição (norma pré-constitucional) (...). 9. ADPF configura modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal. 10. Revogação da lei ou ato normativo não impede o exame da matéria em sede de ADPF, porque o que se postula nessa ação é a declaração de ilegitimidade ou de não-recepção da norma pela ordem constitucional superveniente (...). 13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 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. 14. A existência de processos ordinários e recursos

ADPF 503 MC / RJ

extraordinários não deve excluir, 'a priori', a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação (...)."

(ADPF 33/PA, Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei)

A pretensão ora deduzida nesta sede processual – que tem por objeto diplomas normativos municipais, exatamente por se revelar suscetível de impugnação perante o Tribunal de Justiça local, mediante ajuizamento da pertinente “representação de inconstitucionalidade”, considerados, para tanto, parâmetros de confronto definidos na própria Constituição estadual (CF, art. 125, § 2º) – encontra obstáculo na regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, situação essa que não permite, no contexto em exame, por não satisfeita a exigência imposta pelo postulado da subsidiariedade, a instauração deste processo objetivo de controle normativo concentrado, a tornar inadmissível, pois, sob a perspectiva de referido princípio, a utilização do instrumento processual da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Como se sabe, o processo objetivo de fiscalização normativa abstrata, instaurável perante os Tribunais de Justiça locais, somente pode ter por objeto leis ou atos normativos municipais (como na espécie) ou estaduais, desde que contestados em face da própria Constituição do Estado-membro, que representa, nesse contexto, o único parâmetro de controle admitido pela Constituição da República, cujo art. 125, § 2º, assim dispõe:

“Art. 125 (...).

§ 2º – Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual (...).” (grifei)

O que se revela essencial reconhecer, em tema de controle abstrato de constitucionalidade, quando instaurado perante os Tribunais de Justiça

ADPF 503 MC / RJ

dos Estados-membros, é que o **único** instrumento normativo *revestido de parametricidade*, para esse específico efeito, **é, somente, a Constituição estadual, jamais, porém, a própria** Constituição da República.

Cabe acentuar, neste ponto, que esse entendimento tem o beneplácito de autorizado magistério doutrinário (LUIZ ALBERTO DAVID ARAÚJO/VIDAL SERRANO NUNES JÚNIOR, “Curso de Direito Constitucional”, p. 64/65, item n. 7.5, 9ª ed., 2005, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Comentário Contextual à Constituição”, p. 591, item n. 6, 2005, Malheiros; ALEXANDRE DE MORAES, “Constituição do Brasil Interpretada”, p. 1.514/1.518, item n. 125.5, e p. 2.342/2.347, itens ns. 1.15 e 1.17, 2ª ed., 2003, Atlas, v.g.), **cuja orientação**, no tema, **adverte, tratando-se de controle normativo abstrato no plano local, que apenas a Constituição estadual qualificar-se-á como pauta de referência ou como paradigma de confronto, para efeito** de fiscalização concentrada de constitucionalidade de leis ou atos normativos locais, **sem possibilidade, no entanto, de erigir-se** a própria Constituição da República como parâmetro de controle **nas ações diretas** ajuizadas, **originariamente**, perante os Tribunais de Justiça estaduais.

Essa percepção do alcance da norma **inscrita** no art. 125, § 2º, da Constituição, por sua vez, **reflete-se** na jurisprudência constitucional que o Supremo Tribunal Federal **firmou** na matéria ora em análise, **sempre salientando** que, **em tema** de fiscalização abstrata **perante** os Tribunais de Justiça **locais, o parâmetro de controle a ser invocado** (e considerado) nas ações diretas **somente pode ser** a Constituição **do próprio** Estado-membro **e não** a Constituição da República (**RTJ** 135/12 – **RTJ** 181/7 – **RTJ** 185/373-374, v.g.), **ainda que a Carta local haja formalmente incorporado, ao seu texto**, normas constitucionais federais **de observância compulsória** pelas unidades federadas **ou, então, a estas** haja feito expressa remissão (**ADPF 100/TO**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **RTJ 147/404**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RTJ 152/371-373**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – **RTJ 158/3**, Rel. Min. MOREIRA ALVES –

ADPF 503 MC / RJ

RTJ 177/1084, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RTJ 183/936**, Rel. Min. ILMAR GALVÃO – **ADI 1.529-QO/MT**, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – **Rcl 526/SP**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **Rcl 1.701-MC/RJ**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **Rcl 2.129-AgR/SP**, Rel. Min. NELSON JOBIM):

“– A Constituição de 1988, ao prever o controle concentrado de constitucionalidade no âmbito dos Estados-membros, erigiu a própria Constituição estadual à condição de parâmetro único e exclusivo de verificação da validade das leis ou atos normativos locais (art. 125, § 2º). Precedente da Corte (...).”

(RTJ 134/1066, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

“Controle abstrato de constitucionalidade: ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, perante o Tribunal de Justiça, fundada em violação de preceitos da Constituição do Estado, ainda que se cuide de reprodução compulsória de normas da Constituição da República: admissibilidade afirmada na Rcl. 383, 10.6.92: aplicação do precedente, com ressalva do relator.”

(RTJ 155/974, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – **grifei**)

“COMPETÊNCIA – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – BALIZAS – NORMA LOCAL – CARTA DO ESTADO. A competência para julgar a ação direta de inconstitucionalidade em que impugnada norma local contestada em face de Carta Estadual é do Tribunal de Justiça respectivo, ainda que o preceito atacado revele-se como pura repetição de dispositivos da Constituição Federal de observância obrigatória pelos Estados (...).”

(RTJ 163/836, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – **grifei**)

“COMPETÊNCIA – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL CONTESTADA EM FACE DA CARTA DO ESTADO, NO QUE REPETE PRECEITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O § 2º do artigo 125 da Constituição Federal não contempla exceção: define a competência para a ação direta de inconstitucionalidade, a causa de

ADPF 503 MC / RJ

pedir lançada na inicial; sendo esta o conflito da norma atacada com a Carta do Estado, impõe-se concluir pela competência do Tribunal de Justiça, pouco importando que ocorra repetição de preceito da Carta da República de adoção obrigatória (...)."

(RE 177.865/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – grifei)

Assentadas tais premissas, cumpre observar que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro também consagra os princípios atinentes ao valor social do trabalho, à dignidade da pessoa humana, ao direito adquirido, à segurança jurídica e aos princípios gerais da Administração Pública (arts. 5º, 77 e 366, todos da Carta Política estadual), cujo conteúdo normativo – por permitir erigi-lo à condição de pauta de referência ou de parâmetro de confronto para efeito de controle abstrato no plano local – inviabiliza a utilização da presente ação constitucional, tendo em vista o que dispõe o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99.

Com efeito, a agremiação partidária arguente, embora dispondo de instrumento processual idôneo, de perfil eminentemente objetivo (como o é a “representação de inconstitucionalidade” a que se refere o § 2º do art. 125 da Constituição da República), deixou de utilizá-lo perante o Tribunal de Justiça local, dando ensejo, assim, à invocação da cláusula da subsidiariedade, em face da existência, no âmbito estadual, de meio apto e eficaz a sanar a lesividade temida.

É que os paradigmas de confronto mencionados permitem constatar a existência, em referida unidade da Federação, como enfatizado, de instrumento processual de caráter objetivo (CF, art. 125, § 2º), capaz de inibir a lesividade receada pelo ora arguente, o que faz incidir, na espécie, o obstáculo processual a que alude o § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882/99.

A Constituição fluminense, nos artigos precedentemente indicados, veicula prescrições normativas impregnadas de parametricidade, cujo teor permite qualificá-las como paradigmas de confronto para fins de instauração, perante o E. Tribunal de Justiça local, do concernente processo

ADPF 503 MC / RJ

objetivo de fiscalização **concentrada** de constitucionalidade, **tal como o autoriza o § 2º** do art. 125 da Constituição da República.

Mostra-se evidente, pois, que o autor **poderia** valer-se **de outros** meios processuais, **de índole eminentemente objetiva**, cuja utilização **permitir-lhe-ia** neutralizar, em juízo, **de maneira inteiramente eficaz**, o estado **de suposta lesividade** decorrente dos atos normativos municipais ora impugnados.

Constata-se, desse modo, que o postulado da subsidiariedade, considerados os fundamentos que vêm de ser expostos, impede o acesso imediato da agremiação partidária ao mecanismo constitucional da arguição de descumprimento, **pois se registra**, no caso, **a possibilidade (incontornável) de utilização idônea** de instrumento processual específico, **apto, por si só, a fazer cessar** o estado de lesividade que se pretende neutralizar.

Incide, na espécie, por isso mesmo, o pressuposto negativo de admissibilidade a que se refere o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, **circunstância esta** que torna **plenamente invocável, no caso, a cláusula da subsidiariedade, que atua** – ante as razões já expostas – **como causa obstativa** do ajuizamento, **perante** esta Suprema Corte, da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Impende considerar, por relevante, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, cujos fundamentos **põem em destaque, precisamente, o obstáculo processual** que venho de referir, **justificado** pela incidência do princípio da subsidiariedade:

“2. Cabimento de ação direta estadual e incidência da subsidiariedade

O art. 4.º-§ 1.º da Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999, impõe, para conhecimento da ADPF, a inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesividade ao preceito fundamental (princípio da

ADPF 503 MC / RJ

subsidiariedade). **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em função desse pressuposto negativo de admissibilidade ou requisito essencial de procedibilidade da ação, não tem conhecido de arguições de descumprimento que tenham por objeto lei ou ato normativo municipal sujeito a controle de constitucionalidade estadual (ADPF 479/RJ, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 2.10.2017; ADPF 481/PE, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 8.6.2018; ADPF 436/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 1.º.2.2017, entre outros julgados).**

Esse entendimento tem sido aplicado mesmo quando o parâmetro de confrontação for norma da Constituição Federal, de reprodução obrigatória pelas ordens jurídicas parciais, pois, segundo teses fixadas em repercussão geral (RE 650.898-RS, red. pl/acórdão Min. Roberto Barroso, DJe 24.8.2017) e em controle concentrado de constitucionalidade (ADI 5.646/SE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 8.5.2019), ‘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’.

No caso, os preceitos fundamentais da Constituição Federal indicados na petição inicial são normas de reprodução obrigatória que incidem na ordem jurídica parcial independentemente de previsão expressa na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e, nos termos da atual jurisprudência do STF, podem ser utilizados como parâmetro de constitucionalidade em sede de representação de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça daquela unidade federativa.

Cabível o controle de constitucionalidade estadual do conjunto normativo impugnado (Lei Complementar 135/2014 e Decreto 35.086/2012, do Município do Rio de Janeiro), é descabida a arguição de descumprimento de preceito fundamental em função da incidência do pressuposto negativo de admissibilidade da subsidiariedade:

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE
PRECEITO FUNDAMENTAL. INCIDÊNCIA, NA**

ADPF 503 MC / RJ

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, § 2.º). POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO, EM REFERIDO PROCESSO DE ÍNDOLE OBJETIVA, DE MEDIDA CAUTELAR APTA A SANAR, DE IMEDIATO, A LESIVIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. ADPF NÃO 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, § 2.º) torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei n.º 9.882/99, art. 4.º, §1.º), 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 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

ADPF 503 MC / RJ

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, § 2.º da Constituição da República, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo.

– ADPF não conhecida. (ADPF 100/TO, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 18.12.2008).

É caso, portanto, de não conhecimento da arguição de descumprimento.” (grifei)

Registro, finalmente, **que se postula, caso inadmitida a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, seja esta** convertida em ação direta de inconstitucionalidade, **em ordem a que** o Supremo Tribunal Federal **possa**, em sede de controle normativo abstrato, **examinar** a legitimidade constitucional e **proceder** a uma interpretação conforme à Constituição da República **dos diplomas municipais** ora impugnados.

Inviável o acolhimento desse pleito, **porque, como se sabe, não se revela admissível** o ajuizamento originário, **perante** esta Suprema Corte, de ação direta de inconstitucionalidade **contra** leis **ou** atos normativos **municipais**.

ADPF 503 MC / RJ

Irrecusável, desse modo, que o Supremo Tribunal Federal **não dispõe** de competência originária, para, *em sede de controle normativo abstrato*, efetuar, **por meio** de ação direta, a fiscalização **concentrada** de constitucionalidade de leis **municipais** contestadas em face da Constituição **da República**.

É por essa razão que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – **apoiando-se em autorizado magistério doutrinário** (ALEXANDRE DE MORAES, “Direito Constitucional”, p. 767, 28ª ed., 2012, Atlas; CELSO RIBEIRO BASTOS e IVES GANDRA MARTINS, “Comentários à Constituição do Brasil”, vol. 4º, tomo III/151, 2ª ed., 2000, Saraiva; CLÈMERSON MERLIN CLÈVE, “A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro”, p. 132, 1995, RT; ZENO VELOSO, “Controle Jurisdicional de Constitucionalidade”, p. 386, item n. 351, 1999, Cejup; JOSÉ NILO DE CASTRO, “Direito Municipal Positivo”, p. 322/323, item n. 5, 3ª ed., 1996, Del Rey; GILMAR FERREIRA MENDES e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, “Curso de Direito Constitucional”, p. 1.231/1.232, item n. 2.2, 7ª ed., 2012, Saraiva; UADI LAMMÊGO BULOS, “Constituição Federal Anotada”, p. 1.059, item n. 2, 10ª ed., 2012, Saraiva, v.g.) – **tem advertido**, *tratando-se de ação direta*, **não se incluir**, na esfera de competência desta Suprema Corte, **o poder** de efetuar, *em sede originária*, a fiscalização normativa **abstrata de leis municipais em face** da Constituição da República (**RTJ** 102/49 – **RTJ** 124/612 – **RTJ** 127/394 – **RTJ** 135/12, v.g.):

*“O nosso sistema constitucional **não admite** o controle **concentrado** de constitucionalidade de lei **ou** ato normativo **municipal** em face da Constituição Federal; **nem mesmo perante o Supremo Tribunal Federal** que tem, como competência precípua, a sua guarda, art. 102.*

ADPF 503 MC / RJ

O único controle de constitucionalidade de lei e de ato normativo municipal em face da Constituição Federal que se admite é o difuso, exercido ‘incidenter tantum’, por todos os órgãos do Poder Judiciário, quando do julgamento de cada caso concreto.”

(RTJ 164/832, Rel. Min. PAULO BROSSARD – grifei)

“O sistema constitucional brasileiro não permite o controle normativo abstrato de leis municipais, quando contestadas em face da Constituição Federal. A fiscalização de constitucionalidade das leis e atos municipais, nos casos em que estes venham a ser questionados em face da Carta da República, somente se legitima em sede de controle incidental (método difuso). Desse modo, inexiste, no ordenamento positivo brasileiro, a ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal, quando impugnada ‘in abstracto’ em face da Constituição Federal. Doutrina. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.”

(ADI 2.141/ES, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Mostra-se relevante observar, de outro lado, como assinala o magistério da doutrina (ALEXANDRE DE MORAES, “Direito Constitucional”, p. 180, item n. 7.8, 6ª ed., 1999, Atlas; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 2/217, 1992, Saraiva; RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, “Ação Popular”, p. 129/130, 1994, RT, v.g.), que a competência do Supremo Tribunal Federal possui extração constitucional, não podendo, por isso mesmo, sofrer indevidas ampliações, para que se incluam, na esfera de suas estritas atribuições jurisdicionais, matérias estranhas ao rol exaustivo delineado na própria Constituição da República (RTJ 43/129 – RTJ 44/563 – RTJ 50/72 – RTJ 53/776 – RTJ 94/471 – RTJ 121/17 – RTJ 141/344 – RTJ 159/28, v.g.), circunstância que inviabiliza a pretendida conversão desta arguição de descumprimento de preceito fundamental em ação direta de inconstitucionalidade, considerados, para tanto, os fundamentos que lhe dão suporte e o pedido que nesta demanda se contém.

ADPF 503 MC / RJ

Essa orientação – não constitui demasia nela insistir – apoia-se em consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de que destaco, como expressão desse entendimento, o seguinte julgado:

“CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL. AÇÃO DIRETA AJUIZADA, ORIGINARIAMENTE, PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. FALTA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DA SUPREMA CORTE. INVIABILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE, MEDIANTE AÇÃO DIRETA, DE LEI MUNICIPAL CONTESTADA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DOUTRINA. PRECEDENTES. POSSIBILIDADE, TÃO SOMENTE, DE CONTROLE INCIDENTAL DE LEI MUNICIPAL, CONFRONTADA COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, EM FISCALIZAÇÃO REALIZADA, DE MODO DIFUSO, NO EXAME DE UMA DADA SITUAÇÃO CONCRETA. CONTROLE PRÉVIO DO PROCESSO OBJETIVO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE PELO RELATOR DA CAUSA. LEGITIMIDADE DO EXERCÍCIO MONOCRÁTICO DESSE PODER PROCESSUAL (RTJ 139/67, v.g.). AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.”

(ADI 5.089-MC/CE, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Registro, finalmente, que a inviabilidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, em decorrência das razões ora expostas, justifica a seguinte observação: no desempenho dos poderes processuais de que dispõe, assiste ao Ministro Relator competência plena para exercer, monocraticamente, o controle das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, legitimando-se, em consequência, os atos decisórios que, nessa condição, venha a praticar.

Impõe-se referir, neste ponto, que o Pleno do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inteira validade constitucional da norma legal que inclui, na esfera de atribuições do Relator, a competência para negar trânsito,

ADPF 503 MC / RJ

em decisão monocrática, a recursos, pedidos **ou ações**, quando incabíveis, estranhos à competência desta Corte, intempestivos, sem objeto **ou** que veiculem pretensão incompatível com a jurisprudência **predominante** do Tribunal (**RTJ** 139/53 – **RTJ** 168/174-175).

Nem se alegue que esse preceito legal **implicaria** transgressão **ao princípio da colegialidade**, eis que o postulado em questão **sempre** restará preservado **ante a possibilidade** de submissão da decisão singular **ao controle recursal** dos órgãos colegiados no âmbito do Supremo Tribunal Federal, **consoante** esta Corte tem **reiteradamente** proclamado (**RTJ** 181/1133-1134, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **AI** 159.892-AgR/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*):

“PODERES PROCESSUAIS DO MINISTRO-RELATOR E PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE.

– **Assiste** ao Ministro-Relator **competência plena** para exercer, **monocraticamente, com fundamento** nos poderes processuais de que dispõe, **o controle de admissibilidade** das ações, pedidos **ou** recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal. **Pode, em conseqüência, negar** trânsito, **em decisão monocrática**, a ações, pedidos **ou** recursos, **quando** incabíveis, intempestivos, sem objeto **ou**, ainda, **quando** veicularem pretensão **incompatível** com a jurisprudência **predominante** na Suprema Corte. **Precedentes.**

– **O reconhecimento** dessa competência monocrática **deferida** ao Relator da causa **não transgride** o postulado da colegialidade, **pois sempre caberá**, para os órgãos colegiados do Supremo Tribunal Federal (Plenário e Turmas), **recurso** contra as decisões singulares **que venham** a ser proferidas por seus Juízes.”

(**MS** 28.097-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Cabe enfatizar, por necessário, **que esse entendimento jurisprudencial** é também aplicável aos processos **objetivos de controle concentrado de constitucionalidade** (**ADC** 21/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – **ADI** 563/DF, Rel. Min. PAULO BROSSARD – **ADI** 593/GO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – **ADI** 2.060/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO –

ADPF 503 MC / RJ

ADI 2.207/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.215/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADO 3/RJ, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – ADPF 6-MC/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADPF 40/MG, Rel. Min. GILMAR MENDES – ADPF 82/PE, Rel. Min. GILMAR MENDES – ADPF 95/DF, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI – ADPF 104-MC/SE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADPF 125/DF, Rel. Min. LUIZ FUX – ADPF 239/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – ADPF 240/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO – ADPF 287/TO, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADPF 288-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADPF 308/SP, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – ADPF 319/PB, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – ADPF 327/MG, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – ADPF 329-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADPF 333/RS, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADPF 340/SP, Rel. Min. ROBERTO BARROSO – ADPF 352/MT, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – ADPF 363-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*), **eis que**, *tal como já assentou o Plenário* do Supremo Tribunal Federal, o ordenamento positivo brasileiro “**não subtrai** ao Relator da causa o poder de efetuar – enquanto responsável pela ordenação e direção do processo (RISTF, art. 21, I) – o controle prévio dos requisitos formais da fiscalização normativa abstrata, o que inclui, entre outras atribuições, o exame dos pressupostos processuais e das condições da própria ação direta” (RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, **não conheço** da presente ação constitucional, **restando prejudicado**, em consequência, **o exame** do pedido de medida liminar.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 21 de outubro de 2019.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator