

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 782 SÃO PAULO

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO
INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INADMISSIBILIDADE. REQUISITOS PRESCRITOS NA LEI Nº 9.882/1999 NÃO ATENDIDOS. AUSÊNCIA DE SUBSIDIARIEDADE. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL A TEOR DO ART. 4º, CAPUT E §1º, DA LEI Nº 9.882/1999.

1. INSTAURADO, PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO DE LEIS MUNICIPAIS. CONCESSÃO, ANTES DA PROPOSITURA DA PRESENTE AÇÃO, DE MEDIDA CAUTELAR APTA A SANAR, DE IMEDIATO, A LESIVIDADE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO. 2. NÃO DEMONSTRADA, PELO TEOR DA INICIAL, SITUAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS COM

ADPF 782 / SP

POTENCIALIDADE DE CONFIGURAÇÃO DO ALEGADO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. 3. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.

Decisão Monocrática

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores – PT –, contra os arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 6.949/2020 do Município de São Bernardo do Campo/SP, que dispõe sobre a modificação do regime jurídico da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo/SP, ao autorizar *“a ampliação dos cursos superiores na Faculdade e a transformar a Autarquia em empresa pública, para realizar os serviços de ensino superior dos cursos de Ciências Jurídicas e Sociais e outros cursos eventualmente serem criados e prestados pela entidade da Administração Indireta do Município, e dá outras providências”*.

2. Para a adequada compreensão do problema jurídico-constitucional alegado, transcrevo o teor do ato normativo impugnado:

Art. 1º A Lei Municipal nº 1.246, de 5 de outubro de 1964, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

§ 1º A Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, terá como a atividade, além do ensino superior dos cursos de ciências jurídicas e sociais e outros cursos, nos termos da legislação vigente, a realização e instalação da escola de administração pública, envolvendo as áreas da saúde, educação, defesa e recuperação de ativos do município, previdência, assistência social, meio ambiente e demais cursos de formação, voltados ao aperfeiçoamento, modernização e eficiência dos serviços públicos e dos seus respectivos servidores, na forma de ato regulamentar ou vínculo específico para tanto.

§ 2º A execução das atribuições envolvendo a Escola

ADPF 782 / SP

de Administração não estarão sujeitas a aprovação ou ao Regimento interno da Congregação.” (NR)

“Art. 3º A Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo se subordinará ao Município na forma do disposto em Regimento Interno aprovado pelo Prefeito, elaborado pela Congregação da Faculdade dentro do prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar da data da promulgação desta lei, excetuada as atribuições e deliberações quanto aos recursos envolvendo a Escola de Administração Pública.

Parágrafo único: O orçamento da autarquia vincular-se-á ao orçamento do Município, incluindo como receita o saldo positivo previsto entre os totais das receitas e despesas, constantes atualmente dos balancetes e que serão obrigatoriamente apurados e destinados ao Município mensalmente.” (NR)

Art. 2º O artigo 1º da Lei Municipal nº 1251, de 2 de outubro de 1964 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º É constituída em autarquia a Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, criada pela Lei Municipal nº 1.246, de 5 de outubro de 1964, com personalidade jurídica própria, de direito público, sede e foro no Município e Comarca de São Bernardo do Campo, Estado de São Paulo, com a finalidade de ministrar, como estabelecimento de ensino superior, cursos de ciências jurídicas e sociais, e outros cursos a serem eventualmente instituídos, nos termos da legislação vigente, regida pelo Regimento Interno aprovado pelo Prefeito e referendado pela Câmara nos termos do artigo 3º da referida Lei Municipal nº 1.246, de 5 de outubro de 1964, bem como a realização, instalação e execução das atividades da Escola de Administração Pública Municipal, nas áreas da saúde, educação, defesa e recuperação de créditos públicos, previdência, assistência social, meio ambiente e demais cursos de formação, voltados ao aperfeiçoamento,

ADPF 782 / SP

modernização e eficiência dos serviços públicos e dos seus respectivos servidores, na forma de ato regulamentar ou vínculo específico para tanto.” (NR)

Art. 3º Fica autorizado o Poder Executivo a transformar a Autarquia Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo em empresa pública, na forma do art. 173 §1º da Constituição Federal.

3. A parte autora afirma, inicialmente, a sua legitimidade ativa, a adequação da via eleita, o caráter de fundamentalidade dos preceitos constitucionais invocados e o atendimento do requisito da subsidiariedade.

Quanto ao pressuposto da subsidiariedade, explicita que, conquanto o referido ato normativo tenha sido impugnado por outras vias processuais na jurisdição ordinária, especificamente perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Mandado de Segurança nº 1029408-78.2020.8.26.0564, impetrado sob a alegação de vício no processo legislativo, e Representações de Inconstitucionalidade n. 2300492-84.2020.8.26.0000 e n. 2303055-51.2020.8.26.0000, apontando como parâmetros de controle as disposições da Constituição estadual), “o quadro de violação dos preceitos fundamentais não poderá ser sanado de modo eficaz senão por meio da intervenção desta Corte em vista da existência de diversas outras violações constitucionais sistêmicas que não são passíveis de discussão senão perante esta Augusta Corte”.

4. Aponta como parâmetros normativos de controle os preceitos fundamentais relativos ao regime jurídico excepcional das empresas públicas (art. 173 CRFB), à autonomia universitária (art. 207 CRFB), à gestão democrática do ensino público (art. 206, VI, CRFB), aos princípios da Administração Pública (art. 37 CRFB) e ao princípio da proporcionalidade.

5. Argumenta que a alteração do regime autárquico da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo para o de empresa pública, embora justificada sob a alegação de incremento da eficiência institucional, viola a

ADPF 782 / SP

autonomia universitária e a regra constitucional da excepcionalidade da empresa pública, porquanto a razão subjacente da legislação consiste em permitir o acesso e o controle das disponibilidades financeiras daquela pelo Poder Executivo Municipal.

Nesse sentido, destaca existir “*um padrão de atuação na tentativa de acessar os recursos e as disponibilidades financeiras da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, no século XXI*”. A propósito, cita lei municipal anterior (de 2004) que transferiu a disponibilidade financeira da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, no valor de R\$ 55.248.357,48, para o orçamento do Município, os quais ainda não foram devolvidos integralmente, mesmo após provimento judicial condenatório no processo n. 0048339-11.2004.8.26.0564, a determinar a restituição desses valores à autarquia educacional.

Defende que o regime jurídico das empresas públicas, em contraposição ao regime autárquico, é incompatível com as características e finalidades das instituições de ensino superior, em especial com a autonomia universitária de cunho administrativo, orçamentário e pedagógico e com a gestão patrimonial. Acrescenta que a modificação do regime jurídico da Faculdade, de autarquia para empresa pública, foi realizada sem a oitiva e participação dos órgãos e membros da faculdade, conduta inconciliável com o princípio da gestão democrática do ensino.

Assinala a inobservância dos postulados da proporcionalidade, uma vez que a lei municipal não atende a finalidade pretendida, consubstanciada no aumento da eficiência da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo.

6. À alegação de que configurados os requisitos da plausibilidade do direito e do perigo da demora na prestação jurisdicional, requer seja concedida medida cautelar, para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados até o julgamento final da ação constitucional.

7. No mérito, requer: (i) seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 6.949/2020 do Município de São Bernardo do Campo/SP e (ii) “*A PROCEDÊNCIA do pedido de NATUREZA MANIPULATIVA, para cessão do atual estado de coisas, com vistas a criação de*

ADPF 782 / SP

obstáculo constitucional à continua interferência inconstitucional dos Poderes Municipais na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, bem como em toda em qualquer instituição pública ensino no país em nítida violação da autonomia universitária”.

8. Requerida a apreciação da medida liminar nos termos do art. 13, VII, RISTF, o Ministro Presidente Luiz Fux, ao entender que a hipótese dos autos não se revestia da urgência necessária para fins de atuação da Presidência da Corte, encaminhou o processo para esta Relatora. |

9. Requisitadas informações prévias ao Prefeito e à Câmara Municipal de São Bernardo do Campo (arts. 5º, § 2º, da Lei n. 9.882/1999).

10. O Presidente da Câmara Municipal de São Bernardo do Campo informa que o projeto de lei tramitou em regime de urgência, com aprovação da 12ª sessão extraordinária. Ademais, afirma que *“como a inconstitucionalidade apontada constitui-se em inconstitucionalidade material, para evitar eventual defesa contraditória, o mais acertado é corroborar desde já as eventuais informações que advirão do Senhor Prefeito Municipal, quando será demonstrada a constitucionalidade da lei municipal nº 6.949, de 17 de dezembro de 2020”.*

11. **A Advocacia-Geral da União** manifesta-se pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento da cautelar:

*“Autonomia universitária. Artigos 1º a 3º da Lei nº 6.949/2020, do Município de São Bernardo do Campo/SP. Diploma que autoriza o Poder Executivo a transformar a Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, uma autarquia, em empresa pública, e permite a ampliação dos cursos superiores por ela ofertados. Preliminares. Inobservância do requisito da subsidiariedade. Impossibilidade jurídica do “pedido de natureza manipulativa” formulado. Mérito. Ausência de *fumus boni iuris*. A argumentação contida na inicial não se baseia em ameaças concretas ou ao menos potenciais a preceitos fundamentais. Não há como se depreender que a autorização para eventual transformação da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo em empresa pública teria o*

ADPF 782 / SP

condão de vulnerar a autonomia universitária ou o regime constitucional da Administração Pública. Também não se vislumbra mácula ao princípio da gestão democrática do ensino público, pois não há como se extrair do texto constitucional interpretação no sentido de que a alteração do regime jurídico ou a ampliação do escopo de uma instituição de ensino superior demandaria a prévia consulta a órgãos colegiados, ao corpo docente ou à comunidade. Inexistência de *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento“

12. O Município de São Bernardo do Campo, em suas informações, defende a constitucionalidade da lei impugnada, que visa à modernização e ao aprimoramento dos cursos de nível superior por meio da criação da Escola de Administração Pública. Sustenta, diante do desiderato de cumprir o imperativo de eficiência, a ausência de vício de desvio de finalidade.

Quanto à mudança de regime jurídico da Faculdade, assevera que a transformação é mera faculdade, a ser exercida à luz da oportunidade e da conveniência de instauração do regime de empresa pública em busca de maior eficiência na entrega de serviços públicos educacionais.

No que concerne aos recursos financeiros, alega que não há *“qualquer incompatibilidade em ser transferido o valor da autarquia para o município, quando a vinculação desses valores decorre da própria Lei 4.320/64, especialmente em face da perspectiva de implementação de projeto com evidente interesse público”*.

Ressalta que a prioridade municipal é a atuação no ensino fundamental e na educação infantil. Advoga a tese de que a Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo é uma organização não-universitária, enquanto faculdade isolada, e não uma pluralidade de campos, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996).

Finaliza o raciocínio da improcedência do pedido com a conclusão de que, como a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial pertine apenas às universidades, *“resta claro que a*

ADPF 782 / SP

Autarquia da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, considerando não se tratar de uma universidade, não goza de autonomia, por expressa disposição legal”.

13. O Partido autor manifesta-se sobre as informações prestadas pelo Município e afirma, em síntese, que:

“(…) a Lei Municipal n. 6.949/2020 não encontra fundamento de validade na Constituição do Estado de São Paulo, na medida em que a finalidade de uma instituição de ensino superior pública não é a geração de receitas para o ente federativo, nem tampouco permite interferência do ente público na gestão administrativa dessa instituição, pois as prioridades saíram da esfera administrativo-pedagógicas, para ciclotimia dos interesses do sócio ou acionista da empresa pública.

A mera previsão da possibilidade já ofende a Constituição Federal e a Constituição Estadual, pois permite a qualquer momento a retirada da autonomia da faculdade, transformando-a em mais um “braço” do ente político, ou seja, estabelece uma forma que não possui adequação com a finalidade institucional.

(…)

Fica claro que a interpretação utilizada pela Municipalidade, apegada à literalidade do dispositivo, não encontra fundamento de validade no que estabelece a Constituição Federal e a Constituição do Estado de São Paulo.”.

14. A Procuradoria-Geral da República apresenta parecer assim ementado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI 6.949, DE 17.10.2020, DO MUNICÍPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO/SP. NORMA IMPUGNADA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. MEIO CAPAZ DE NEUTRALIZAR A ALEGADA LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL. AUSÊNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. PARECER PELO NÃO

ADPF 782 / SP

CONHECIMENTO.

1. É inadmissível arguição de descumprimento de preceito fundamental quando existir outro meio eficaz para neutralizar, de maneira ampla, geral e imediata, a suposta situação de lesividade a preceito fundamental (princípio da subsidiariedade – Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º).

2. Não há ser conhecida arguição de descumprimento de preceito fundamental que tenha por objeto lei municipal passível de questionamento em ação direta de inconstitucionalidade estadual (CF, art. 125, § 2º), dada a aplicação do princípio da subsidiariedade.

– Parecer pelo não conhecimento da arguição”.

15. Requerem o ingresso no feito, na condição de *amici curiae*,: (i) a Associação dos Docentes da Universidade Federal de São Paulo – ADUNIFESP; (ii) a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED; e (iii) União Nacional dos Estudantes – UNE.

Breve o relatório.

Decido.

Do Cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

16. Ainda que presente a legitimidade *ad causam* ativa, uma vez ajuizada a ADPF pelo Partido dos Trabalhadores – PTB –, agremiação partidária com representação no Congresso Nacional, não há como dar-lhe seguimento.

17. O art. 4º, *caput*, da Lei nº 9.882/1999 autoriza o relator a indeferir liminarmente a petição inicial “quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental”. Já o § 1º desse dispositivo é expresso ao assentar que “não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”.

Isso porque a arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da ordem constitucional, específica e excepcional função de evitar, à falta de outro

ADPF 782 / SP

meio efetivo para tanto, a perenização no ordenamento jurídico de comportamentos estatais – de natureza normativa, administrativa e jurisdicional – contrários a um identificável núcleo de preceitos – princípios e regras – tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida.

18. Observo, nesse sentido, que o descumprimento de preceito fundamental acionador do mecanismo de defesa objetiva da ordem constitucional (art. 102, §1º, CRFB) manifesta-se na contrariedade às linhas estruturantes da Constituição, àquilo que, mesmo não identificado com esta ou aquela fração do texto positivado, é reconhecido como elemento material da ordem constitucional. Pilares de sustentação, explícitos ou implícitos, sem os quais a ordem jurídica delineada pelo Poder Constituinte, seja ele originário ou derivado, ficaria desfigurada na sua própria identidade.

Desse modo, não viabiliza, a dinâmica jurídico-constitucional, o uso desmedido ou desconfigurado da ADPF enquanto singular instrumento de proteção da ordem constitucional.

19. Se, de um lado, o art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/1999 não descarta do caráter objetivo e abstrato da ADPF, a emprestar-lhe efeito vinculante e *erga omnes*, de outro, tampouco a antepõe a todo o sistema difuso de tutela dos direitos subjetivos de índole constitucional. O preceito comporta interpretação que legitima o Supremo Tribunal Federal a exercer, à vista do caso concreto, o juízo de admissibilidade, seja quando incabíveis os demais instrumentos de controle concentrado, seja quando constatada a insuficiência ou inefetividade da jurisdição subjetiva para afirmar a tutela da ordem constitucional de forma pronta.

Assim, como sinaliza a jurisprudência consolidada desta Suprema Corte, não basta a disposição de processos ordinários ou interposição de recurso extraordinário para afastar a utilidade da ADPF, mas a efetividade do instrumento processual a ser acionado na tutela dos preceitos fundamentais.

Vale dizer, no exame dos casos de feição objetiva é que se verificará a potencial efetividade da arguição de descumprimento de preceito

ADPF 782 / SP

fundamental como ação competente para dar tutela ao direito constitucional de forma ampla, geral e imediata, com o objetivo de evitar a frustração da tutela do preceito fundamental da segurança jurídica.

20. Explicitada a premissa normativa quanto ao cabimento e manejo da arguição de descumprimento de preceito fundamental, analiso o contexto da controvérsia constitucional em jogo.

Pretende o autor seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 1, 2º e 3º da Lei Municipal de São Bernardo do Campo n. 6.949/2020, em razão da violação do regime jurídico excepcional das empresas públicas (art. 173 CRFB), a autonomia universitária (art. 207 CRFB), a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI, CRFB), os princípios da Administração Pública (art. 37 CRFB) e o princípio da proporcionalidade.

Ademais, requer “a procedência do pedido de natureza manipulativa, para cessão do atual estado de coisas, com vistas a criação de obstáculo constitucional à continua interferência inconstitucional dos Poderes Municipais na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, bem como em toda em qualquer instituição pública ensino no país em nítida violação da autonomia universitária”.

21. Do exame da controvérsia constitucional desenhado na petição inicial, verifica-se que **há outra ação constitucional** originária **em trâmite** e com aptidão, no respectivo âmbito estadual, de assegurar a resolução dos problemas jurídicos de forma **eficaz**.

Conforme noticiado pela Procuradoria-Geral da República, naquele feito foi determinada a **suspensão cautelar dos artigos 1º e 3º** da lei impugnada. Transcrevo excerto da decisão proferida durante o plantão judiciário de **21 de dezembro de 2020** pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP – na ação direta de inconstitucionalidade nº 2300492-84.2020.8.26.0000, referendada em **08 de janeiro de 2021**:

“A peça inaugural traz à baila diversas questões que, ao menos em sede de cognição sumária da matéria *sub judice*, ao menos aparentemente infirmam o procedimento adotado, podendo levar, em última análise, à conclusão pela sua irregularidade, impondo-se, cautelarmente, a pleiteada

ADPF 782 / SP

suspensão da eficácia dos dispositivos referidos na peça inaugural (arts. 1o e 3o da Lei Municipal n. 6949/2020, de São Bernardo do Campo). A questão é que, como observado, ao menos aparentemente, estariam presentes os requisitos legais do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*, a justificar a concessão da tutela de urgência pleiteada pelo autor, na medida em que a análise, apenas ao final, da legalidade da alteração do regime jurídico da autarquia municipal em questão, transformando-a em empresa pública, pode vir a lume sem condições de evitar prejuízo ao Município, ao próprio ente e, quiçá, ao interesse público, configurando-se a *irreversibilidade* do dano em questão.

Desta forma, para os devidos fins de direito, hei por bem ACOLHER o pedido formulado pelo autor, à fl. 14, determinando, cautelarmente, a SUSPENSÃO da eficácia dos arts. 1o e 3o da Lei Municipal n. 6949/2020, do Município de São Bernardo do Campo, *ad referendum* do ínclito Desembargador Relator sorteado, como referido anteriormente.

A Serventia deverá atentar aos demais pedidos enumerados às fls.13/14, itens "a", "c", "d" e "e", atendendo-se o pleiteado, para fins de apresentação da defesa pelo ente público em questão e eventual manifestação do Ministério Público, imprescindível em caso como o presente.

Os demais pedidos são atinentes à matéria de mérito e serão oportunamente analisados pelo colendo Órgão Especial”.

Assim, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental foi ajuizada - em **07 de janeiro de 2021** - quando **já deferida a medida cautelar pelo TJSP** para suspender a eficácia das normas municipais.

Conforme a jurisprudência desta Suprema Corte, *“a possibilidade de impugnação de ato normativo municipal perante o Tribunal de Justiça local, em sede concentrada, tendo-se por parâmetro de controle dispositivo da Constituição estadual, ou mesmo da Constituição Federal, desde que se trate de norma de reprodução obrigatória, caracteriza meio eficaz para sanar a lesividade apontada pela parte, de mesmo alcance e celeridade que a arguição de descumprimento de*

ADPF 782 / SP

preceito fundamental perante o Supremo Tribunal Federal” (ADPF 703 AgR, Relator: Alexandre de Moraes, Dje 25.02.2021).

No presente caso, evidencia-se não somente a *possibilidade* de manejo estadual de controle, mas a *efetividade* do controle abstrato já exercido naquela sede.

Como explicita o **Advogado-Geral da União** na manifestação juntada:

“A esse respeito, o próprio autor noticia a existência de outras ações judiciais que têm objeto assemelhado ao da presente arguição. É o caso do Mandado de Segurança nº 1029408-78.2020.8.26.0564 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2300492-84.2020.8.26.0000 e nº 2303055-51.2020.8.26.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – a primeira das ações diretas, inclusive, fora ajuizada pelo próprio Partido dos Trabalhadores.

Vale registrar, por oportuno, que a **medida cautelar** postulada pela citada agremiação política no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade **estadual foi deferida**, evidenciando a eficácia deste instrumento para cessar a alegada lesividade das disposições sob investiva”.

Nessa linha interpretativa a justificação adotada na decisão monocrática na ADPF 100, de relatoria do Ministro Celso de Mello (DJ 18.12.2008), que compartilho como razão de decidir, ante a semelhança entre os contextos decisórios das ações constitucionais em cotejo:

“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

ADPF 782 / SP

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 norma constitucional estadual de conteúdo remissivo.

- ADPF não conhecida.”

Colho, também, precedentes recentes nesse sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.

ADPF 782 / SP

DECRETOS MUNICIPAIS. MEDIDAS DE RECOLHIMENTO NOTURNO RELACIONADAS À COVID-19. ILEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE QUE NÃO REPRESENTA CATEGORIA PROFISSIONAL. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO PERANTE TRIBUNAIS DE JUSTIÇA LOCAIS. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e confederações sindicais nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, a representatividade de categoria empresarial ou profissional. 2. Sob esse enfoque, a Associação Nacional de Juristas Evangélicos – ANAJURE carece de legitimidade para a propositura da presente arguição, na medida em que congrega associados vinculados por convicções e práticas intelectuais e religiosas. Precedentes. 3. **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.** 4. **A possibilidade de impugnação de ato normativo municipal perante o Tribunal de Justiça local, em sede concentrada, tendo-se por parâmetro de controle dispositivo da Constituição estadual, ou mesmo da Constituição Federal, desde que se trate de norma de reprodução obrigatória, caracteriza meio eficaz para sanar a lesividade apontada pela parte, de mesmo alcance e celeridade que a arguição de descumprimento de preceito fundamental perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em razão do que se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999).** 5. Agravo Regimental a que se nega provimento”. (ADPF 703 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 25/02/2021, destaquei)

ADPF 782 / SP

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL – DEMARCAÇÃO – LEI MUNICIPAL. Descabe potencializar preceito fundamental a ponto de ter-se exame de controvérsia alusiva à demarcação de Zona Especial de Interesse Social, suplantando-se a **impropriedade do controle concentrado de constitucionalidade, no Supremo, de lei municipal.** ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – SUBSIDIARIEDADE – INEXISTÊNCIA. A **adequação da arguição de descumprimento de preceito fundamental pressupõe inexistência de outro meio jurídico capaz de sanar a lesividade** – artigo 4º da Lei nº 9.882/1999”. (ADPF 688 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, Dje 15/12/2020).

“ARGUIÇÃO 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 – ADPF NÃO CONHECIDA – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DESSA ESPÉCIE RECURSAL – RECURSO DE AGRAVO NÃO PROVIDO. – 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

ADPF 782 / SP

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 do Estado-membro. 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 norma constitucional estadual de conteúdo remissivo. (ADPF 534 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, Dje 17/09/2020, destaquei)

AGRAVO REGIMENTAL. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL COMO MERO SUCEDÂNEO RECURSAL PARA REDISCUSSÃO DO MÉRITO DE DECISÕES DESTA CORTE EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL EM

ADPF 782 / SP

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE RELEVANTE CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL E DE SUBSIDIARIEDADE. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. Flagrante a ausência de subsidiariedade na presente interposição de ADPF que pretende, tão somente, rediscutir o mérito das decisões do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no âmbito das repercussões gerais nos RREE 594.015 e 601.720 (ADPF 564, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Decisão Monocrática, DJe de 14/2/2019; ADPF 196, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Decisão Monocrática, DJe de 13/6/2018; ADPF 26, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Decisão Monocrática, DJe de 7/11/2017; ADPF 157, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Decisão Monocrática, DJe de 19/12/2008; ADPF 202, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Decisão Monocrática, DJe de 2/2/2010). 2. É incabível a utilização de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para discussão de tese firmada em julgamento de Repercussão Geral, bem como inadequado o seu uso como atalho recursal para postular diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL a observância, por Tribunais locais, de precedente vinculante estabelecido sob a sistemática da Repercussão Geral. Precedentes. 3. **A possibilidade de impugnação de ato normativo municipal (artigo 2º da LC 181/2007 do Município de Campinas) perante o Tribunal de Justiça local, em sede concentrada, tendo-se por parâmetro de controle dispositivo da Constituição estadual, ou mesmo da Constituição Federal, desde que se trate de norma de reprodução obrigatória, caracteriza meio eficaz para sanar a lesividade apontada pela parte, de mesmo alcance e celeridade que a arguição de descumprimento de preceito fundamental 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.** 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADPF 560 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 26/02/2020, destaquei)

ADPF 782 / SP

Ante o exposto, considerada a existência e **efetiva utilização** de meios processuais outros adequados para, na dimensão em tese, impugnar os atos normativos identificados na inicial e solucionar de forma **imediate, eficaz e local** a controvérsia constitucional apontada, o conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental **não passa no parâmetro normativo-decisório** construído por esse Supremo Tribunal Federal, por meio de seus **precedentes judiciais**, quanto ao sentido atribuído ao requisito da **subsidiariedade**.

22. No tocante ao **segundo pedido** da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, vale lembrar que o autor requer *“A PROCEDÊNCIA do pedido de NATUREZA MANIPULATIVA, para cessão do atual estado de coisas, com vistas a criação de obstáculo constitucional à continua interferência inconstitucional dos Poderes Municipais na Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, bem como em toda em qualquer instituição pública ensino no país em nítida violação da autonomia universitária”*.

Aduz que, nada obstante o referido ato normativo tenha sido impugnado por outras vias processuais na jurisdição ordinária, especificamente perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Mandado de Segurança nº 1029408-78.2020.8.26.0564, impetrado sob o fundamento de ter havido vício no processo legislativo, e Representações de Inconstitucionalidade n. 2300492-84.2020.8.26.0000 e n. 2303055-51.2020.8.26.0000, que têm como parâmetro de controle as disposições da Constituição estadual), *“o quadro de violação dos preceitos fundamentais não poderá ser sanado de modo eficaz senão por meio da intervenção desta Corte em vista da existência de diversas outras violações constitucionais sistêmicas que não são passíveis de discussão senão perante esta Augusta Corte”*.

Tal pleito, igualmente, **não passa no juízo de admissibilidade**.

Invoca, o autor, a possibilidade de ocorrência de efeito cascata referente à produção hipertrofiada de legislação que afronte a autonomia universitária.

Não evidenciado, contudo, nem identificado qualquer exemplo de legislação editada de modo a configurar as aludidas violações

ADPF 782 / SP

constitucionais sistêmicas com potencialidade de concretização do aventado “*estado de coisas inconstitucional provido pelos Poderes Municipais*”.

As lições de Celso Antônio Bandeira de Mello quanto às empresas públicas federais podem ser aplicadas às municipais:

“Deve-se entender que *empresa pública federal* é a pessoa jurídica criada por força de autorização legal como instrumento de ação do Estado, dotada de personalidade de Direito Privado, mas submetida a certas regras especiais decorrentes de ser coadjuvante da ação governamental, constituída sob quaisquer das formas admitidas em Direito e cujo *capital* seja formado *unicamente por recursos de pessoas de Direito Público interno ou de pessoas de suas Administrações indiretas, com predominância acionária residente na esfera federal*”. (Curso de Direito Administrativo, 34. ed., São Paulo: Malheiros, 2019, p. 194)

José dos Santos Carvalho Filho, por sua vez, alerta que “*o termo públicas pode denotar, em princípio, que se trata de pessoas de direito público, mas assim não é; contrariamente, cuida-se de pessoas de direito privado. O adjetivo apenas indica que a entidade é vinculada ao Poder Público, fato que a exclui do setor privado em sentido estrito*”. (Manual de Direito Administrativo, 33. ed., São Paulo: Atlas, 2019, p. 524)

Não há falar, neste momento, em situação a justificar a intervenção desse Supremo Tribunal Federal como órgão de controle da interpretação constitucional, sobretudo para fixar, nos termos requeridos, cláusulas gerais ou critérios mínimos a serem observados pelos Poderes Públicos.

Trata-se, isto sim, repiso, de norma municipal já objeto de controle concentrado de constitucionalidade no âmbito estadual, e tampouco delineada situação de concreto contexto jurisdicional conflitante apta a qualificar como relevante a invocada controvérsia constitucional, nos termos do art. 3º, V, da Lei 9.882/99, que prescreve, como requisito da petição inicial, “*a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado*”, para satisfazer a exigência do postulado da subsidiariedade.

ADPF 782 / SP

Nessa medida, **incabível** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, a teor do art. 1º, *caput* e parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999, uma vez que a pretensão nela deduzida não se amolda à via processual objetiva eleita.

Conclusão

23. Forte nos artigos 4º, *caput* e §1º, da Lei nº 9.882/1999 e 21, §1º, do RISTF, **nego seguimento** à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, prejudicado o exame do pedido de liminar.

Prejudicados igualmente os pedidos de ingresso como *amici curiae*.

À Secretaria Judiciária.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 27 de abril de 2021.

Ministra Rosa Weber

Relatora