

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.299
DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PARTIDO RENOVAÇÃO DEMOCRÁTICA (PRD) –
NACIONAL
ADV.(A/S) : LUIZ GUSTAVO PEREIRA DA CUNHA E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES
TERRESTRES - ANTT
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL

DECISÃO

*ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE
PRECEITO FUNDAMENTAL.
DELIBERAÇÕES NS. 385/2025 E 424/2025
DA AGÊNCIA NACIONAL DE
TRANSPORTES TERRESTRES.
DESCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA
SUBSIDIARIEDADE. TUTELA DE
SITUAÇÕES SUBJETIVAS E CONCRETAS.
OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO
DA REPÚBLICA. ARGUIÇÃO NÃO
CONHECIDA.*

Relatório

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Renovação Democrática – PRD contra “atos normativos da AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT, autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, notadamente a Deliberação ANTT nº 385, de 22 de outubro de 2025, e a Deliberação ANTT nº 424, de 5 de novembro de 2025, bem como os atos administrativos correlatos, proferidos no âmbito da Diretoria Colegiada da ANTT” (fl. 1, e-doc. 1).

2. O arguente afirma que o “objeto imediato da presente ADPF é a

ADPF 1299 / DF

Deliberação ANTT nº 385, de 22/10/2025, referendada pela Diretoria Colegiada através da Deliberação ANTT nº 424, de 5/11/2025 e atos administrativos correlatos, pelos quais a Agência Nacional de Transportes Terrestres: (i) autorizou a início da cobrança de pedágio nas praças P1, P2 e P3 da BR-040/495/MG/RJ; (ii) fixou a Tarifa Básica de Pedágio (TBP) em R\$ 21,00 para veículos da categoria 1, a partir de 22/11/2025; (iii) aplicou, para tanto, Índice de Reajustamento Tarifário (IRT) de 1,14374, correspondente à variação acumulada do IPCA entre novembro de 2022 e setembro de 2025; (iv) e a Deliberação ANTT nº 424, de 5/11/2025, pela qual a Diretoria Colegiada referendou integralmente a Deliberação nº 385/2025, conferindo-lhe caráter institucional” (fl. 4, e-doc. 1).

Argumenta que “a solução dessa questão demanda pronunciamento em sede de controle concentrado, capaz de uniformizar a interpretação constitucional aplicável e de produzir efeitos vinculantes sobre o Poder Público” (fl. 8, e-doc. 1).

Assinala que, “com o encerramento da concessão da CONKER, a União, por intermédio da ANTT, promoveu nova licitação da BR-040/495/MG/RJ, adotando como critério de julgamento o maior desconto sobre a tarifa básica de pedágio definida no edital. O Consórcio Nova Estrada Real, posteriormente representado pela ELOVIAS S.A., se sagrou vencedor ao oferecer deságio de 14% sobre a tarifa de referência. Em termos de expectativa legítima do usuário, partindo da tarifa de R\$ 14,50, o deságio de 14% implicaria redução da tarifa para valor aproximado de R\$ 12,50, o que foi amplamente divulgado como benefício econômico da nova concessão” (fl. 16, e-doc. 1).

Alega que “o que era apresentado ao usuário como ‘concessão com tarifa reduzida’ se converteu, pela via de deliberação infralegal, em tarifa significativamente mais alta do que aquela praticada ao final do contrato da CONKER. A Deliberação nº 424/2025, por sua vez, referendou integralmente a Deliberação nº 385/2025, consolidando institucionalmente a política tarifária ora questionada” (fl. 19, e-doc. 1).

Assevera que, “na prática, o reajuste retroativo neutraliza o benefício

ADPF 1299 / DF

econômico prometido ao usuário pelo mecanismo competitivo, deslocando para a concessionária, logo na largada, a maior parte do ganho associado ao leilão. Some-se a isso o fato de que o novo contrato incorpora uma série de salvaguardas financeiras – contas vinculadas, mecanismos específicos de reequilíbrio, proteção cambial, acordos diretos com financiadores – que mitigam substancialmente o risco econômico da concessionária” (fl. 22, e-doc. 1).

Anota que “tal prática viola frontalmente o modelo constitucional de concessões, pois converte o usuário – parte hipossuficiente da relação – em garantidor universal da rentabilidade da concessionária, eliminando qualquer incentivo à eficiência, à gestão adequada e ao planejamento responsável. O interesse público primário deve prevalecer sobre interesses econômicos privados, sendo incompatível com a Constituição a socialização dos prejuízos e a privatização dos ganhos” (fl. 24, e-doc. 1).

Sustenta que, “em vez de calibrar gradualmente a equação econômico-financeira, a agência concentra, na tarifa inicial, uma recomposição retroativa robusta, esvaziando o benefício do deságio ofertado no leilão e priorizando, na prática, a recomposição de receitas da operadora em detrimento da modicidade. Nesse contexto, o ato impugnado se revela desproporcional, porque o sacrifício imposto ao usuário excede o que seria necessário para assegurar a sustentabilidade legítima da concessão; desarrazoado, porque instrumentaliza o reajuste tarifário para alcançar resultado incompatível com a finalidade de garantir equilíbrio em bases justas e transparentes; e ofensivo à moralidade e à eficiência administrativas, ao permitir que a atuação regulatória, por meio de ato infralegal, favoreça de modo acentuado a concessionária, sem adequada transparência das premissas adotadas e sem contrapartida proporcional em termos de serviço prestado” (fl. 27, e-doc. 1).

Realça que “a tarifa adquire cariz materialmente confiscatório, aproximando-se da vedação inscrita no art. 150, IV, da Constituição, por analogia, ao impor gravame econômico excessivo e desproporcional, incompatível

ADPF 1299 / DF

com a função remuneratória própria do pedágio” (fl. 28, e-doc. 1).

Enfatiza que “a conjugação de alta onerosidade com opacidade na formação do preço colide com o dever constitucional de proteção do consumidor e com o conteúdo mínimo do direito básico à informação, tal como delineado nos arts. 5º, XXXII, 6º (caput e incisos do CDC) e 170, V, da Constituição” (fl. 30, e-doc. 1).

Salienta que, “quando a agência, a pretexto de recompor equilíbrio, redefine substancialmente a equação econômico-financeira em favor da concessionária, projeta sobre a tarifa inicial uma recomposição retroativa de receitas e relativiza o compromisso de modicidade assumido no certame, há inequívoca extrapolação dos limites do poder regulamentar” (fl. 32, e-doc. 1).

Ressalta que “a Administração Pública não pode frustrar expectativas legítimas criadas nos administrados por sua própria conduta, especialmente quando estas expectativas dizem respeito a situações de estabilidade normativa e previsibilidade econômica” (fl. 33, e-doc. 1).

Alega que, “no caso concreto, os sucessivos reajustes e revisões extraordinárias das tarifas de pedágio da BR-040, autorizados por deliberações da ANTT, rompem de forma abrupta e imprevisível a confiança legítima dos usuários, que organizaram sua vida econômica e social a partir de um determinado patamar tarifário” (fl. 33, e-doc. 1).

3. *Requer “a concessão de medida cautelar, inaudita altera pars, nos termos delineados no Capítulo V desta inicial, para suspender, com efeito imediato, a eficácia da Deliberação ANTT nº 385/2025, da Deliberação ANTT nº 424/2025 e dos atos administrativos correlatos que fixaram a Tarifa Básica de Pedágio em R\$ 21,00 nas praças P1, P2 e P3 da BR-040/495/MG/RJ, determinando à ANTT e à concessionária ELOVIAS S.A. que restabeleçam, em caráter provisório, o último valor tarifário vigente antes dos reajustes impugnados para veículos da categoria 1, correspondente ao montante aproximado de R\$ 14,50,*

com aplicação proporcional às demais categorias e preservação das isenções e descontos contratuais até que a ANTT proceda à reavaliação tarifária em conformidade com os parâmetros constitucionais fixados por essa Corte ou até o julgamento definitivo da presente arguição” (fls. 40-41, e-doc. 1).

4. No mérito, pede a procedência da arguição, para:

“f.1) reconhecer a incompatibilidade constitucional da Deliberação ANTT nº 385/2025, da Deliberação ANTT nº 424/2025 e dos atos normativos e administrativos correlatos que autorizaram o aumento da Tarifa Básica de Pedágio para R\$ 21,00 nas praças P1, P2 e P3 da BR-040/495/MG/RJ, na forma exposta no Capítulo VII desta inicial;

f.2) declarar a nulidade, ao menos parcial, desses atos, na extensão em que (i) aplicam índice de reajuste tarifário acumulado por 35 (trinta e cinco) meses a período anterior à assunção da concessão pela ELOVIAS S.A., projetando recomposição retroativa em favor de concessionária que ainda não suportava o risco do empreendimento, e (ii) fixam Tarifa Básica de Pedágio em patamar incompatível com a modicidade tarifária e com o deságio de 14% ofertado no certame;

f.3) determinar à ANTT que promova a readequação do valor da Tarifa Básica de Pedágio da BR-040/495/MG/RJ, observando os parâmetros constitucionais firmados por essa Corte, especialmente quanto: (i) à vedação de recomposições retroativas em favor da nova concessionária relativamente a períodos em que não assumia o risco da concessão; (ii) à preservação, na trajetória tarifária, do deságio de 14% ofertado sobre a tarifa de referência do edital; e (iii) à vinculação dos reajustes e revisões tarifárias a níveis de serviço efetivamente entregues, investimentos realizados e equilíbrio econômico-financeiro originalmente contratado;

f.4) fixar tese com efeito vinculante no sentido de que: (i) a modicidade tarifária constitui preceito fundamental e condição de validade de atos normativos infralegais de fixação, reajuste e revisão de tarifas em concessões de serviço público; e (ii) é vedado às agências reguladoras utilizar mecanismos de reajuste ou revisão para promover

sobre remuneração inicial de concessionárias ou neutralizar, na prática, deságios ofertados em certame licitatório, sob pena de violação aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade administrativa, proteção do consumidor e supremacia do interesse público” (fls. 41-43, e-doc. 1).

5. Foi adotado, por analogia, o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999 (e-doc. 28).

6. O Ministro dos Transportes prestou informações no sentido de que *“a pretensão deduzida busca, em realidade, submeter ao controle abstrato atos administrativos praticados no âmbito da execução de contrato de concessão específico, caracterizando típica tentativa de controle de constitucionalidade por vis oblíqua (...). Deliberação ANTT nº 385/2025, a Deliberação ANTT nº 424/2025 e os atos administrativos correlatos, que fixaram a Tarifa Básica do Pedágio no valor de R\$ 21,00 nas praças P1, P2 e P3 da BR-040/495/MG/RJ, bem como as determinações dirigidas à ANTT e à concessionária ELOVIAS S.A., encontram-se em plena conformidade com as normas e regradas do direito positivo, razão pela qual a liminar deve ser indeferida e a arguição julgada improcedente”* (e-doc. 33).

7. O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, o indeferimento da medida cautelar:

“Direito Administrativo. Serviço público. Deliberações da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) nº 385/2025 e nº 424/2025. Autorização de início de cobrança e reajuste de tarifa de pedágio em trechos concedidos de rodovias federais. Preliminares. Inobservância do requisito da subsidiariedade. Existência de outros meios judiciais com eficácia similar. Mérito. Ausência de fumus boni iuris. A atuação da ANTT ocorreu em observância às suas competências institucionais (art. 24, VII e VIII, da Lei nº 10.233/2001) e ao Procedimento Operacional Padrão aplicável. Os

atos administrativos questionados decorrem da aplicação contratual de critérios objetivos previamente estabelecidos, notadamente o reajuste com base na variação acumulada do IPCA e na data-base contratual de janeiro de 2023, com vistas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. A jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal e a doutrina reconhecem a deferência judicial a decisões técnicas das agências reguladoras. A preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão é princípio estruturante do regime jurídico da concessão (art. 175 da Constituição e art. 9º, §2º, da Lei nº 8.987/1995), assegurando a proteção da confiança legítima do concessionário e a continuidade da prestação do serviço público. Ausência de periculum in mora. As deliberações impugnadas decorrem da execução contratual com base em critérios objetivos da matriz de risco e revisão tarifária. A medida foi anteriormente apreciada e indeferida em demanda conexa. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pelo indeferimento do pedido cautelar veiculado pelo requerente” (e-doc. 41).

8. O Procurador-Geral da República manifestou-se pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, pelo indeferimento da medida cautelar:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Deliberação n. 385/2025, da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), referendada pela Deliberação ANTT n. 424/2025. Autorização do início de cobrança de pedágio em trecho de rodovia concedida e fixação de tarifa básica. Definição de índice para recomposição tarifária. Alegada violação do princípio da modicidade tarifária e extrapolação da competência regulatória. Preliminares. Impugnação a ato de execução de contrato de concessão específico. Pretensão de dirimir controvérsia de natureza individual subjetiva, que não prescinde de dilação probatória. Não cabimento de ADPF. Mérito. Definição de valor de pedágio e índice de recomposição. Atividade típica do órgão regulatório. Observância dos parâmetros estabelecidos no edital e no contrato de concessão. Ausência do

ADPF 1299 / DF

requisito do fumus boni iuris para a concessão da cautelar. Parecer pelo não conhecimento da ADPF e, no mérito, por que o pedido cautelar seja indeferido” (e-doc. 44).

9. Examinados os elementos havidos nos autos, **DECIDO**.

10 A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não reúne condições para o seu conhecimento.

11. Nos termos do § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999, a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente é admitida se a parte interessada demonstrar não haver outros meios processuais aptos a fazer cessar a situação de alegada lesividade resultante dos atos questionados, o que não ocorreu na espécie.

Este Supremo Tribunal assentou que a subsidiariedade é requisito de procedibilidade, validamente instituído pelo legislador, a condicionar o exercício do direito de ação.

No julgamento do Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 249/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, assentou-se que *“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 lesividade ou de potencialidade danosa alegadamente resultante dos atos estatais questionados. Como precedentemente enfatizado, o princípio da subsidiariedade que rege a instauração do processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental acha-se consagrado no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, que condiciona 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 afirmada pelo arguente”* (Plenário, DJe 1.9.2014).

ADPF 1299 / DF

Na mesma linha são, por exemplo, os seguintes julgados:

“AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. SUCEDÂNEO RECURSAL. TUTELA DE SITUAÇÕES SUBJETIVAS E CONCRETAS. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (ADPF n. 1.198-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 19.3.2025).

“AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. § 3º DO ART. 1º DA LEI N. 3.624/2005, ALTERADOS PELA LEI N. 6.618/2020 DO DISTRITO FEDERAL. REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR. LIMITE. ALTERAÇÃO. VINTE SALÁRIOS MÍNIMOS. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM: AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETO DA AÇÃO E AS FINALIDADES DA AUTORA. VÍNCULO INDIRETO. PRECEDENTES. DESCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO” (ADPF n. 1.015-AgR/DF, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 25.11.2022).

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI LOCAL. MUNICÍPIO DE ARARUAMA. GRATIFICAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. REPRESENTATIVIDADE HETEROGÊNEA. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESCABIMENTO DA ARGUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. *Agravo regimental contra decisão que inadmitiu arguição de descumprimento de preceito fundamental, a qual tem por objeto legislação municipal que disciplinou fórmula de cálculo de adicional de produtividade que teria acarretado redução na*

remuneração de servidores municipais. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Preenchimento dos requisitos para conhecimento da ação constitucional, por ausência da legitimidade e por não atendimento do requisito da subsidiariedade. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. A entidade requerente não possui legitimidade para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade, por congregar, entre seus associados, pessoas inseridas em contextos profissionais distintos. 4. 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. 5. A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada pela Agravante, em razão dos quais se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), inviabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Precedentes. IV. DISPOSITIVO 6. Agravo regimental a que se nega provimento” (ADPF n. 1.133-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 26.9.2024).

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

ADPF 1299 / DF

sobre os limites objetivos à recondução dos membros da mesa diretora das casas legislativas estaduais e municipais. 2. Arguição da qual não se conhece” (ADPF n. 1.016, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 9.1.2023).

12. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser utilizada para substituir os instrumentos recursais ou outras medidas processuais ordinárias acessíveis à parte processual, sob pena de transformá-la em sucedâneo recursal e mecanismo de burla às normas de distribuição de competências estabelecidas constitucionalmente.

Na espécie, o arguente alega que *“a ação popular em trâmite, ainda que venha a ser julgada procedente, tem alcance naturalmente limitado ao caso concreto e às partes ali envolvida”* (fl. 7, e-doc. 1).

Como assentado pelo Advogado-Geral da União, *“a utilização da ADPF, neste cenário, representa indevida supressão das instancias ordinárias e dos meios processuais específicos, transformando esse Supremo Tribunal em revisor direto de atos administrativos complexos de gestão contratual e regulação econômica, função que não se coaduna com o desenho constitucional do controle concentrado e com o caráter subsidiário da arguição de descumprimento de preceito fundamental”* (fl. 7, e-doc. 41).

13. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 141, este Supremo Tribunal concluiu que se devem considerar também os instrumentos processuais de índole subjetiva para a análise da existência de outros meios processuais capazes de fazer cessar a lesividade dos atos impugnados:

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 212 DO TEXTO CONSTITUCIONAL. PREFEITO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS

ADPF 1299 / DF

COMPROBATÓRIOS DA ALEGADA LESÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I - Aplicação do princípio da subsidiariedade. A arguição de descumprimento de preceito fundamental somente pode ser utilizada quando houver o prévio exaurimento de outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos omissivos questionados. II - A Lei 8.429/1992 e o Decreto-lei 201/1967, dentre outros, abrigam medidas aptas a sanar a ação omissiva apontada. III - Não está evidenciado, ademais, documentalmente, o descumprimento de preceito fundamental, seja na inicial da ADPF, seja no presente recurso. IV - Agravo improvido” (ADPF n. 141-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 18.6.2010).

Na mesma linha, este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de vedar-se o uso da arguição de descumprimento de preceito fundamental como substitutivo de recurso próprio no processo subjetivo ou espécie de ação rescisória. Confirmam-se, por exemplo:

“AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. SUCEDÂNEO RECURSAL. TUTELA DE SITUAÇÕES SUBJETIVAS E CONCRETAS. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (ADPF n. 1198-AgR, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 19.3.2025).

“AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALEGAÇÃO DE NÃO RECEPÇÃO DO ART. 148, § 1º, DA LEI 223/1974, DO MUNICÍPIO DE ITAPEVI. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 1º, IV; 5º, CAPUT, 7º, XIII E XVI, E 39, 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DECISÕES JUDICIAIS. AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA

SUBSIDIARIEDADE. MEIO CAPAZ DE SANAR A CONTROVÉRSIA DE FORMA GERAL, IMEDIATA E EFICAZ NO CASO CONCRETO. SUCEDÂNEO RECURSAL. DESPROVIMENTO. 1. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que a arguição de descumprimento de preceito fundamental possui como requisitos processuais a relevância constitucional da controvérsia e o critério da subsidiariedade. Precedente: ADPF-AgR 210, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 21.06.2013. 2. Constatado o objetivo desta arguição de descumprimento de preceito fundamental como sendo o de cassar decisões judiciais que condenaram ex-prefeita a ressarcir o erário por danos causados por ato de improbidade administrativa, decorrente da autorização ao pagamento de horas extraordinárias laboradas por servidores comissionados, e tendo em vista que estes pronunciamentos judiciais foram submetidos regularmente ao sistema recursal, depreende-se o propósito de utilização do instrumento de controle concentrado como verdadeiro sucedâneo recursal, com o que não se coaduna a previsão constitucional do mecanismo. Precedentes. 3. Agravo regimental desprovido” (ADPF n. 283-AgR, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 8.8.2019).

14. A natureza da arguição de descumprimento de preceito fundamental, instrumento de controle abstrato de constitucionalidade, tem por finalidade, em seu fundamento e em sua essência, guardar e garantir a integridade do sistema jurídico-constitucional. Não se admite o uso do controle concentrado para defesa de interesses subjetivos.

Na espécie, como assentado pelo Procurador-Geral da República, “*controvérsia constitui matéria que foge do escopo do controle de constitucionalidade de efeitos gerais e abstratos*” (fl. 10, e-doc. 44).

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 137 anotei que “*esse importante instrumento processual de complementação do sistema de controle objetivo de constitucionalidade não pode*

ser utilizado como mero mecanismo de avocação de causas envolvendo apenas o interesse pessoal dos legitimados para a sua propositura, sob pena de reconhecer a estes privilégio processual atentatório ao princípio da igualdade ou da isonomia” (Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJ 30.8.2010).

Da ofensa indireta à Constituição da República

15. Acresça-se à inobservância do requisito da subsidiariedade e à impossibilidade de utilização da arguição para a tutela de situações subjetivas e concretas, suficientes para impedir o prosseguimento regular da presente arguição, que o controle abstrato de constitucionalidade não é a via apropriada quando, para análise da constitucionalidade de norma, seja imprescindível a análise prévia de norma infraconstitucional, pois não se admite o exame de alegada inconstitucionalidade reflexa.

Confiram-se, por exemplo, os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 259/2023, DO PARANÁ. ESTRUTURAÇÃO DAS CARREIRAS DA POLÍCIA CIVIL DO PARANÁ. PRELIMINARES DE NÃO CONHECIMENTO. ALEGADA OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE CONHECIDA E JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A ação direta de inconstitucionalidade não é a via apropriada quando, para análise da constitucionalidade de norma, seja imprescindível a análise prévia de norma infraconstitucional, não se admitindo exame de alegada inconstitucionalidade reflexa. Precedentes. 2. A inexistência de impugnação adequada, específica e consistente juridicamente, a justificar a pretendida declaração de inconstitucionalidade, conduz ao não conhecimento da ação nesta parte (...). 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, na parte conhecida, julgada improcedente” (ADI n. 7.578, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 9.9.2025).

“Agravo regimental. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Portarias do Ministério de Estado da Justiça e Segurança Pública. Emprego da Força Nacional de Segurança Pública. Supostas violações do princípio da legalidade e das competências constitucionais da Polícia Rodoviária Federal. Necessidade de prévia análise da legislação infraconstitucional para verificar as suscitadas ofensas à CF/88. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Impossibilidade de discussão em sede de ADPF. Agravo regimental não provido. 1. Trata-se de portarias do Ministério da Justiça e Segurança Pública que autorizaram o emprego da Força Nacional de Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro a pedido do Governador do mencionado ente federado. 2. Para verificar, in casu, as violações dos arts. 37, caput, e 144, § 2º, da Constituição Federal, apontadas pelos agravantes, seria necessário, anteriormente, interpretar as regras constantes da Lei Federal nº 11.473/07 e do Decreto nº 5.289/04, pois são elas que dão supedâneo legal à edição das portarias impugnadas. 3. Assim, as supostas ofensas ao texto constitucional, caso configuradas, seriam meramente reflexas ou indiretas, sendo incabível sua análise em sede de controle abstrato de constitucionalidade, conforme jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal. Precedente: ADPF nº 192/RN-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 17/9/15. 4. Agravo regimental não provido” (ADPF n. 468-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 28.5.2018).

Os requisitos objetivos para análise de inconstitucionalidade foram expostos, por J. J. Gomes Canotilho, nestes termos:

“A questão suscitada perante o juiz da causa (...) tem de ser uma questão de inconstitucionalidade, isto é, tem de colocar-se o problema da conformidade ou desconformidade de uma norma com a Constituição. Esta questão de inconstitucionalidade deve configurar-se da seguinte forma: (1) é uma questão concreta de inconstitucionalidade, ou seja, deve tratar-se da questão da desconformidade constitucional de um ato normativo a aplicar num caso submetido a decisão perante o juiz a quo; (...) (3) é uma questão

*de inconstitucionalidade, isto é, pressupõe um juízo de conformidade ou desconformidade de um acto normativo com normas ou princípios dotados de estalão constitucional (= forma e valor constitucional) ou, no caso de ilegalidade, de valor legal reforçado (legalidade qualificada), excluindo-se as questões de natureza contencioso-administrativa (legalidade ou ilegalidade de regulamentos, de atos administrativos), as questões de mérito da causa” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 985).*

16. Na espécie, a alegada ofensa à Constituição da República, se configurada, seria indireta.

Embora o arguente invoque como parâmetro de controle preceitos fundamentais, a demonstração de alegada inconstitucionalidade demandaria o cotejo prévio e imprescindível de legislação infraconstitucional aplicada à espécie, e a análise da concessão da prestação de serviços públicos, considerando a alegação de que *“a política tarifária adotada, em vez de preservar a modicidade e refletir a justa correlação entre custos, investimentos e remuneração, neutraliza na prática o deságio de 14% ofertado no leilão, converte o pedágio em instrumento de sobre remuneração inicial e se revela incompatível com os princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade, moralidade, eficiência e proteção do usuário”* (fl. 35, e-doc. 1).

17. Ao apreciar controvérsia semelhante, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 559/SP, o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, afirmou que *“a inconstitucionalidade que autoriza o exercício do controle concentrado pelo Supremo Tribunal Federal é aquela decorrente da incompatibilidade frontal e direta com a Constituição”* (Plenário, DJe 23.6.2022).

Não demonstrada ofensa direta à Constituição da República, a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental também por isso não comporta conhecimento.

ADPF 1299 / DF

Na mesma linha são, por exemplo, os seguintes julgados: ADPF n. 648/DF, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 30.6.2021; ADI n. 6.446/DF, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 27.6.2023; e ADPF n. 468-AgR/DF, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 28.5.2018.

18. A presente arguição não pode ser conhecida, pela manifesta inobservância do requisito da subsidiariedade, pela impossibilidade de utilização do controle abstrato de norma como sucedâneo recursal para a tutela de situações subjetivas e concretas e pela inexistência de demonstração de ofensa direta à Constituição da República.

19. Pelo exposto, **não conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental** (§ 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), **prejudicada a medida cautelar requerida.**

Publique-se.

Arquive-se.

Brasília, 31 de março de 2026.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**

Relatora