

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.180
SÃO PAULO**

RELATOR	: MIN. CRISTIANO ZANIN
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: RAPHAEL SODRE CITTADINO
ADV.(A/S)	: BRUNA DE FREITAS DO AMARAL
REQTE.(S)	: PARTIDO VERDE
ADV.(A/S)	: FABIANA CRISTINA ORTEGA SEVERO DA SILVA
ADV.(A/S)	: VERA LUCIA DA MOTTA
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: ANGELO LONGO FERRARO
ADV.(A/S)	: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES
REQTE.(S)	: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL
ADV.(A/S)	: RONALD CAVALCANTI FREITAS
ADV.(A/S)	: PAULO MACHADO GUIMARAES
ADV.(A/S)	: PRISCILA FIGUEIREDO VAZ
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Preliminarmente, reconheço a legitimidade ativa dos requerentes, nos termos do art. 103, IX, da Constituição da República, por se tratarem de partidos políticos com representação no Congresso Nacional, legitimados universais para a propositura de ações de controle abstrato de constitucionalidade.

Não obstante, o conhecimento da presente arguição encontra óbices processuais que impedem o exame do mérito da controvérsia deduzida na inicial. Tais questões preliminares foram suscitadas pelas autoridades

requeridas, razão pela qual passo a apreciá-las de forma sistemática.

I) PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO POR AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A TODO O COMPLEXO NORMATIVO ENVOLVIDO

A Advocacia-Geral da União sustenta que a petição inicial não impugnou a integralidade do complexo normativo pertinente à controvérsia, porquanto deixou de questionar a Lei n. 17.853/2023, do Estado de São Paulo, que autoriza o Poder Executivo estadual a promover medidas de desestatização da SABESP.

Segundo o órgão, o referido diploma estadual possuiria pertinência direta com a controvérsia constitucional ora examinada, especialmente porque a prestação dos serviços de saneamento ocorreria de forma regionalizada.

A preliminar, contudo, não merece acolhimento.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a impugnação deficitária de todo o complexo normativo regente da matéria configura vício processual, por comprometer o interesse de agir e a própria eficácia de eventual provimento jurisdicional. Em controle concentrado, incumbe à parte autora impugnar o conjunto de disposições normativas que disciplinam a matéria, sob pena de não conhecimento da ação (ADI 7274/DF, da minha relatoria, 22/11/2024, transitada em julgado em 14/12/2024).

Transcrevo, nesse sentido, os seguintes julgados:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE CUMULADA COM

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 1º, § 2º, DA LEI Nº 7.433/1985, ART. 289 DA LEI Nº 6.015/1973 E ART. 30, XI, DA LEI Nº 8.935/1994. DEVER DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DE FISCALIZAR O RECOLHIMENTO DOS TRIBUTOS INCIDENTES EM ATOS DE SUA COMPETÊNCIA. ALEGADA COBRANÇA ANTECIPADA DO IMPOSTO DE TRANSMISSÃO DE IMÓVEIS (ITBI). INVOCADO O PRECEDENTE FORMADO NO ARE 1.294.969/SP (TEMA Nº 1124 DA REPERCUSSÃO GERAL). AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO. AÇÃO NÃO CONHECIDA. **1. É firme a linha decisória deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a ausência de impugnação da integralidade do complexo normativo torna o provimento judicial pretendido ineficaz e, por isso mesmo, destituído de utilidade, de modo a afastar a caracterização do interesse de agir da parte autora.** 2. Tal ratio aplica-se não apenas na hipótese de identidade mas também conexão ou dependência normativa, a evitar a quebra da organicidade do sistema jurídico. “Não se admitem, em sede de controle normativo abstrato, impugnações isoladas ou tópicas, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas” (ADI 2422-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 10.5.2012, DJe 30.10.2014). 3. Os preceitos questionados, ao estabelecerem o poder-dever de exigir a comprovação do recolhimento de tributo para a prática do ato notarial ou registral, estão imbricados com a responsabilidade tributária dos notários e registradores. 4. Evidenciada a simbiose normativa, a não contestação do art. 134, VI, do Código Tributário Nacional, que estabelece referida responsabilidade tributária, implica ausência de impugnação de todo o complexo normativo. 5. Ação não conhecida (ADI 7086, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe 29/6/2022).

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS (ANAMAGES). LEGITIMIDADE ATIVA. LEI COMPLEMENTAR 1.031/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. NORMA DE INTERESSE DA MAGISTRATURA ESTADUAL. NÃO IMPUGNAÇÃO À NORMA DO MESMO COMPLEXO NORMATIVO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. IMPOSSIBILIDADE DE ADITAMENTO DA INICIAL. NECESSIDADE DE NOVAS INFORMAÇÕES. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Embora a ANAMAGES represente apenas fração da classe dos magistrados, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL passou a reconhecer a sua legitimidade ativa quando a norma objeto de controle de constitucionalidade referir-se exclusivamente à Magistratura de determinado ente da Federação. Precedentes. 2. **A não impugnação de todas as normas que integram o conjunto normativo apontado como inconstitucional implica a ausência do interesse de agir da parte requerente.** Precedentes. 3. Entendimento desta CORTE no sentido de que o aditamento da inicial só é possível, observados os princípios da economia e da celeridade processuais, quando a inclusão de nova impugnação dispensa a requisição de novas informações. No presente caso, não é possível tal aditamento com a finalidade de corrigir vício relativo à legislação não impugnada do complexo normativo. 4. Agravo Regimental a que se nega provimento (ADI 4265 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 17/5/2018).

No caso em exame, entretanto, não se verifica identidade de conteúdo, conexão necessária ou dependência normativa direta entre o diploma impugnado e a Lei estadual n. 17.853/2023.

A lei municipal questionada — Lei n. 18.107/2024 — veicula

disciplina própria, e os vícios que lhe são atribuídos na inicial não decorrem diretamente da legislação estadual nem dependem de sua análise para aferição de constitucionalidade.

Não há, portanto, integração normativa apta a caracterizar impugnação deficitária do complexo da matéria. A controvérsia pode ser integralmente apreciada à luz do diploma impugnado, sem necessidade de extensão do controle à legislação estadual mencionada.

Rejeito, assim, a preliminar.

II) PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DA PRESENTE ARGUIÇÃO POR AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA

Conforme relatado, o requerente impugna a integralidade da Lei n. 18.107/2024, que autoriza o Poder Executivo a celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros tipos de ajustes necessários, de forma individual ou por meio de arranjo regionalizado, visando à prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Do exame da inicial, todavia, verifica-se que, para a maior parte dos artigos impugnados, os requerentes deixaram de apresentar fundamentação congruente e específica, de modo a permitir a adequada aferição da compatibilidade vertical dos dispositivos legais com a Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que impugnações genéricas e desprovidas de fundamentação concreta não são admissíveis no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, conforme há muito assentado em diversos precedentes, a exemplo da ADI 1.775 (Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 18/5/2001) e da ADI 561-MC (Rel. Min. Celso de Mello,

ADPF 1180 / SP

Tribunal Pleno, DJ 23/3/2001).

Para viabilizar o conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade o requerente deve apontar os dispositivos constitucionais que servem de parâmetro para o controle de constitucionalidade bem como deve explicitar as razões pelas quais as normas apontadas estariam a contrariar a Constituição (ADI 2536, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 29/5/2009).

O princípio da causa de pedir aberta que caracteriza as ações de controle concentrado não dispensa o ônus de fundamentação mínima sobre a contrariedade concreta do dispositivo impugnado às regras e princípios constitucionais. Sobre o tema, vale citar passagem da ementa da ADI 5.287 (Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 12/9/2016):

10. O Supremo Tribunal Federal, no exercício da fiscalização abstrata de constitucionalidade, não está circunscrito a analisar a questão tão somente por aqueles fundamentos jurídicos constantes da petição inicial, o que não desincumbe a parte autora do ônus processual de fundamentar adequadamente a sua pretensão, indicando os dispositivos constitucionais tidos por violados e como estes são violados pelo objeto indicado, sob pena de não conhecimento da ação ou de parte dela (art. 3º da Lei nº 9.868/99). Precedentes: ADI 561, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJ de 23/3/2001; ADI 1.775, rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ de 18/5/2001.

11. *In casu*, diante da impugnação genérica da lei orçamentária e considerando que os pedidos são manifestação de vontade que devem ser interpretados, a presente ação deve ser conhecida apenas no que diz respeito à redução unilateral do Poder Executivo estadual dos valores da proposta orçamentária encaminhada pela Defensoria Pública do Estado da Paraíba.

ADPF 1180 / SP

Os requerentes questionaram diretamente apenas os arts. 1º; 2º, incisos VI e VII e §§ 3º e 4º; e o art. 8º do diploma legal.

Verifico, ademais, que, mesmo em relação a esses dispositivos, parcela relevante da fundamentação limita-se a sustentar a existência de suposta omissão na disciplina normativa instituída ou a imputar, de forma genérica e sem delimitação precisa, vícios de inconstitucionalidade, sem indicação clara de sua extensão e dos fundamentos concretos que os sustentariam.

Essa circunstância conduziria ao conhecimento parcial da arguição, não fosse a existência de outros óbices processuais intransponíveis, a seguir indicados.

III) NÃO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO POR NÃO PREENCHIMENTO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE E POR INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A arguição é inadmissível por força do não preenchimento do requisito da subsidiariedade.

A subsidiariedade pressupõe que a ação somente deve ser admitida quando não houver outro meio eficaz apto a sanar a lesividade apontada. Nessa linha, trata-se de condição preliminar qualificada do interesse processual, não se admitindo a ADPF quando houver outro meio idôneo para impugnar o ato atacado (ADPF 950 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 14/9/2022).

A Lei n. 9.882/1999 dispõe sobre o requisito da seguinte forma:

Art. 4º. (...)

ADPF 1180 / SP

§ 1º Não será admitida argüição de descumprimento de preceito fundamental quando houver **qualquer outro meio** eficaz de sanar a lesividade (grifei).

Cuida-se, assim, de um pressuposto negativo de admissibilidade da ADPF, com previsão expressa na legislação de regência, que submete o cabimento da argüição ao esgotamento das demais vias possíveis para sanar a lesão ou ameaça de lesão a preceitos fundamentais. É nesse sentido o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA Agravo regimental em argüição de descumprimento de preceito fundamental. Não atendimento do requisito da subsidiariedade. Existência de outros meios capazes de sanar a lesividade. Conhecimento e não provimento do agravo regimental. 1. A subsidiariedade constitui pressuposto negativo de admissibilidade da argüição de descumprimento de preceito fundamental, sem o qual a ação deve ser rejeitada de plano (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99). Precedentes. 2. *In casu*, cuida-se de argüição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Governador do Estado do Maranhão tendo como objeto decisões judiciais e administrativas que implicariam continuidade de cobranças de impostos pelo Município de São Luís contra a Maranhão Parcerias S.A, (MAPA), sem observância da imunidade tributária recíproca. 3. **O requisito da subsidiariedade não foi satisfeito não só porque o ato contra o qual se insurge a presente argüição podia ter sido objeto de impugnação, de forma adequada e com eficácia real, na via do processo subjetivo, mas também e, sobretudo, porque se pretende, com a presente ação, tutelar uma situação jurídica individual e concreta que não pode ser instrumentalizada pelo manejo de um processo objetivo, “sob pena de se banalizar o instituto da argüição e se transmutar sua natureza de processo objetivo para subjetivo”** (v.g., ADPF

nº 455-AgR, de minha relatoria, DJe de 28/6/23). 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento (ADPF 1125 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 27/11/2024 - grifei).

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER A TRANSPORTADORAS, EM ORDEM A NÃO EXPOREM SEUS VEÍCULOS AO TRÁFEGO COM EXCESSO DE GARGA EM RODOVIAS. FIXAÇÃO DE MULTA PARA O CASO DE DESCUMPRIMENTO. CONDENAÇÃO POR DANOS MATERIAL E MORAL COLETIVOS. NEGATIVA DE SEGUIMENTO À ADPF. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. **O cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito.** Precedentes desta SUPREMA CORTE. 2. A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada pelo 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. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento” (ADPF 882 AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 10/01/2022 - grifei).

CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF-AGR). IMPUGNAÇÃO A RESOLUÇÕES DO

ADPF 1180 / SP

CONSELHO FEDERAL DE QUÍMICA (CFQ). REGIME DE SUBSIDIARIEDADE E RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL DA CONTROVÉRSIA SUSCITADA. CONDIÇÕES ESSENCIAIS DE ADMISSIBILIDADE DA ARGUIÇÃO. NÃO-ATENDIMENTO. NORMAS SECUNDÁRIAS E DE CARÁTER TIPICAMENTE REGULAMENTAR. OFENSA REFLEXA. INIDONEIDADE DA ADPF. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. 1. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a ADPF, como instrumento de fiscalização abstrata das normas, está submetida, cumulativamente, ao requisito da relevância constitucional da controvérsia suscitada e ao regime da subsidiariedade, não presentes no caso. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou-se no sentido de que a **ADPF é, via de regra, meio inidôneo para processar questões controvertidas derivadas de normas secundárias e de caráter tipicamente regulamentar** (ADPF-AgR 93/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski). 3. Agravo Regimental improvido (ADPF 210 AgR/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 21/6/2013- grifei).

Exatamente por essa razão, a jurisprudência desta Suprema Corte tem assentado que, sendo possível o questionamento do ato normativo por meio de representação de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça local - em sede de controle concentrado, de caráter objetivo e abstrata - não cabe ADPF em vista do não preenchimento do requisito da subsidiariedade.

É o que ocorre, por exemplo, quando os parâmetros de controle invocados pelo arguente consubstanciam normas de reprodução obrigatória para os Estados-membros. Nessa hipótese, tais normas podem ser validamente utilizadas como paradigma de controle de constitucionalidade no âmbito estadual, o que inviabiliza o acesso à ADPF, por existir meio próprio e eficaz para sanar a alegada lesão.

Cito, nesse sentido, os seguintes precedentes:

Ementa: Agravo regimental na arguição de descumprimento de preceito fundamental. Inobservância do requisito da subsidiariedade. Possibilidade do manejo da representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. I. Caso em exame 1. Insurge-se a agravante contra a decisão que negou seguimento à arguição de descumprimento com fundamento no requisito da subsidiariedade, considerada a possibilidade de instauração de representação de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. 2. A controvérsia de fundo diz respeito à constitucionalidade material de lei municipal que torna obrigatório o uso de banheiros e vestiários públicos e coletivos em conformidade com o sexo biológico dos usuários. II. A matéria em discussão 3. A agravante sustenta a existência de precedentes nos quais o Supremo Tribunal Federal teria superado o princípio da subsidiariedade mesmo diante da possibilidade da instauração do controle concentrado de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual (ADPF 457, Rel. Min Alexandre de Moraes, Pleno, j. 27.4.2025; ADPFs 461, 465, 600, todas da relatoria do Min. Min. Luís Roberto Barroso, Pleno, j. 24.8.2020; e ADPF 1.061, Rel. Min. Flávio Dino). III. Razões de decidir 4. Em todos os precedentes invocados pela agravante, a controvérsia constitucional envolvia o confronto de leis municipais em face da Constituição Federal (art. 22, XXIV). Não existia, portanto, além da arguição de descumprimento, outra alternativa capaz de solucionar a questão jurídica de maneira ampla, geral e imediata, pois o controle concentrado de constitucionalidade no âmbito dos Tribunais de Justiça estadual é realizado apenas com base na ordem constitucional estadual. Eventual deliberação fundada no texto da Constituição Federal importaria usurpação da

competência desta Suprema Corte (CF, art. 102, I, "a").
Precedentes. 5. **No caso em apreço, invocam-se como parâmetro de controle normas de reprodução obrigatória. Essa circunstância confere parametricidade adequada ao texto da própria Constituição estadual, autorizando a instauração do controle concentrado de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual. Precedentes. 6. Havendo instrumento processual apto a solucionar a controvérsia constitucional de modo amplo, geral e imediato perante o Tribunal de Justiça local, não cabe o emprego indevido da arguição de descumprimento de preceito fundamental por razões de conveniência ou pragmatismo processual.** IV - Dispositivo 7. Agravo conhecido e não provido (ADPF 1171 AgR, Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, DJe 10/11/2025).

Ementa: 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 1133 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 26/9/2024).

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI FERIADO. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. INOBSERVÂNCIA. CABIMENTO DE ADI ESTADUAL. DESPROVIMENTO. **1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal exige a aplicação do princípio da subsidiariedade às ações de descumprimento de preceito fundamental (art. 4º, §1º, da Lei 9.882/1999), configurado pela inexistência de meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata e eficaz no caso concreto. Precedentes.** 2. A impugnação da norma municipal que desafia tanto o texto federal quanto o estadual, pode ser feita perante o Tribunal local por meio do ajuizamento de ação de controle concentrado. Ausente o requisito da subsidiariedade. Precedentes. 3. Agravo regimental desprovido (ADPF 723 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe

ADPF 1180 / SP

16/4/2021).

No caso em exame, os parâmetros de controle indicados pelos requerentes constituem normas de reprodução obrigatória, sendo, assim, possível a impugnação da Lei municipal perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Nesse sentido, conforme informado nos autos pela Câmara Municipal de São Paulo e pelo Município, os Diretórios Estaduais do PSOL, do PT e do PCdoB ajuizaram a ADI n. 2146345-61.2024.8.26.0000 no Tribunal de Justiça de São Paulo, que foi julgada improcedente em 06/11/2024, com trânsito em julgado certificado em 10/12/2024. E o objeto desta e daquela ação são, se não idênticos, material e fundamentalmente análogos.

Transcrevo, a propósito, a ementa do julgado, bem explicitada pela Sabesp em manifestação como *amicus curiae*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 18.107/2024 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (...) - Os documentos juntados aos autos confirmam que o projeto de lei 163/2024, que deu origem à Lei paulistana 18.107/2024 - impugnada nesta demanda- foi submetido a nove audiências públicas, com a participação da sociedade e de autoridades, além de transmissão de audiências por meio da rede mundial de computadores, não se avistando, portanto, ofensa do disposto nos arts. 180, inciso II, e 191 da Constituição paulista. - Não se vislumbra violação da norma do art. 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias -Adct do Código político nacional de 1988, uma vez que, da leitura do texto legal impugnado, não se extrai a apontada criação ou alteração de despesa obrigatória ou, ainda, renúncia de receita que acarrete a exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. - A

discutida Lei 18.107/2024 molda-se a novas diretrizes da política de saneamento básico, com disposições mínimas a serem observadas em futuros contratos de concessão, após o advento do «Novo Marco Legal do Saneamento Básico» federal 14.026/2020 (de 15-7), que incentivou a regionalização dos serviços de saneamento. - Não prospera a alegação de desrespeito às normas dos arts. 215, inciso I, e 216, §3º, da Constituição estadual de São Paulo, tendo em vista que a Lei paulistana 18.107 prevê a «universalização dos serviços de água e esgoto até 2029» (inc. III do art. 2º), a «manutenção de tarifa social permanente» (inc. IV do art. 2º), a «proteção de mananciais» (inc. IX do art. 2º), a «inclusão de toda a Municipalidade, inclusive zonas rurais, assentamentos precários e favelas, como área de cobertura a ser atendida» (inc. X do art. 2º), e a «previsão de ações para despoluição de represas, lagos, córregos e demais corpos hídricos» (inc. XIII do art. 2º). - A normativa adversada faculta ao Município de São Paulo a adesão às Unidades regionais de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário -Urae, nos termos do que dispõem a Constituição federal e a Lei federal 11.445/2007 (de 5-1), com a redação dada pela Lei federal 14.026/2020, nisso não se vislumbrando afronta da autonomia municipal. Improcedência da ação.” (TJSP, ADI nº 2146345-61.2024.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Dip, Órgão Especial, j. em 06/11/2024, p. em 12/11/2024; g.n.). (Doc. 96, p. 8).

Logo, não só havia instrumento processual apto a solucionar a controvérsia, como ele foi devidamente manejado pelos requerentes, que tentam utilizar desta via como sucedâneo recursal da decisão firmada no âmbito local.

Ademais, a argumentação central desenvolvida na petição inicial não se dirige propriamente à inconstitucionalidade abstrata da lei

ADPF 1180 / SP

municipal. O que se questiona, em realidade, são aspectos técnicos e os efeitos concretos de ato subsequente à autorização legislativa, notadamente o contrato de concessão e a respectiva modelagem econômico-financeira.

Os requerentes impugnam, por exemplo, a alegada vantajosidade de determinadas cláusulas contratuais, a suficiência e a forma de amortização dos investimentos previstos, o fluxo de receitas destinadas ao Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI), bem como a estrutura tarifária e os mecanismos de revisão das tarifas.

Sustentam, ainda, que a lei seria inconstitucional por “deixar de regulamentar matérias essenciais ao objeto da concessão, das quais cita-se: **a negligência da normatização dos aspectos ambientais atinentes ao contrato e o ineficaz regramento da política tarifária aplicada**” (doc. 1, p. 3).

Também contestam os percentuais de destinação incidentes sobre a receita bruta decorrente da exploração dos serviços de saneamento básico no Município, previstos nos arts. 2º, VI e VII, do diploma legal. Nesse ponto, afirmam que a redução do percentual para 8% após 2029 “**mostra-se desprovida de qualquer lastro técnico** que comprove a possibilidade de decréscimo de capital nos referidos segmentos” (doc. 1, p. 17).

Observa-se, assim, que **parcela significativa da controvérsia não envolve violação direta e imediata de normas constitucionais, mas recais sobre a base empírica, fática e econômico-financeira que sustenta as opções legislativas**. A análise dessas alegações demandaria, inevitavelmente, o exame da conformidade das disposições impugnadas com a legislação federal de regência, bem como a análise da consistência dos estudos técnicos que teriam fundamentado a edição do diploma legal.

ADPF 1180 / SP

Esse tipo de exame, entretanto, não é cabível no âmbito de controle concentrado de constitucionalidade.

Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de **não conhecer das ações de controle concentrado** quando a violação alegada aos preceitos constitucionais depender de prévia interpretação e análise de norma infraconstitucional, por configurar **ofensa indireta ou reflexa à Constituição**.

A propósito, transcrevo julgado recente, da minha relatoria, cuja fundamentação se aplica integralmente ao caso em exame:

Ementa: Direito administrativo. Agravo regimental na arguição de descumprimento de preceito fundamental. Arguição proposta contra edital de concorrência pública para concessão de serviço de saneamento no estado de sergipe. Pretensão de anular os atos para que a modelagem da concessão contemple tarifa social, com fundamento em lei posterior ao edital. Ofensa reflexa à Constituição. Ausência de subsidiariedade. Agravo regimental ao qual se nega provimento. I. Caso em exame 1. Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão que não conheceu da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, tendo em vista que a controvérsia deduzida - consistente na alegada necessidade de aplicação, ao edital, de lei superveniente ainda em *vacatio legis* - não configura violação direta a preceito fundamental, mas apenas discussão de estrita legalidade. II. Questão em discussão 2. Há duas questões em discussão: (i) saber se a controvérsia deduzida nesta arguição revela violação a preceito fundamental ou se configuraria mera ofensa indireta ou reflexa à Constituição Federal; e (ii) saber se está preenchido o requisito da subsidiariedade, previsto no art. 4º da Lei n. 9.882/1999. III. Razões de decidir 3. O arguente sustenta que o

ADPF 1180 / SP

edital de concessão, por não ter incorporado tarifa social prevista na Lei n. 14.898/2024, ainda em *vacatio legis* quando da publicação do ato administrativo, afrontaria preceitos fundamentais. 4. A verificação de eventual desconformidade do edital aos preceitos fundamentais invocados, dependeria do exame prévio de normas infraconstitucionais e de obrigações contratuais, não se cogitando, no caso, de violação a dever diretamente extraído do Texto Constitucional. 5. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de não conhecer das ações de controle concentrado quando a violação alegada aos preceitos constitucionais depender de prévia interpretação e análise de norma infraconstitucional, por configurar ofensa indireta ou reflexa à Constituição. 6. Para além disso, a arguição não preenche o requisito da subsidiariedade. Há meios processuais adequados para impugnar os atos concretos praticados pelo Estado de Sergipe, especialmente porque a controvérsia envolve a regulação específica da concessão e deve ser apreciada à luz de normas infraconstitucionais e, se o caso, pelas instâncias ordinárias. IV. Dispositivo 7. Agravo regimental ao qual se nega provimento (ADPF 1187 AgR, **da minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe 8/1/2026).

Além disso, parte da argumentação apresentada pelos requerentes dirige-se a aspectos específicos do contrato de concessão, como a cláusula de prorrogação e a alegada ausência de vantajosidade da medida. Também nesse ponto, a solução da controvérsia demandaria o exame da conformidade das obrigações contratuais com a legislação de regência.

Tal análise igualmente não se mostra possível nesta via. Nesse sentido, assentei em voto vogal proferido na **ADI 7048** — conhecida como ADPF —, na qual se impugnaram decretos do Estado de São Paulo que autorizaram a prorrogação antecipada da concessão do serviço de

ADPF 1180 / SP

transporte coletivo intermunicipal e aprovaram o respectivo regulamento. Transcrevo trecho da fundamentação:

Nesse sentido, os elementos trazidos nestes autos pelo Estado de São Paulo indicam que o exame da vantajosidade da prorrogação foi precedido por avaliações de ordem técnica e financeira, o que reflete requisito adotado por esta Suprema Corte no julgamento das ADPFs 971, 987 e 992, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, ao apreciar a constitucionalidade de Lei do Município de São Paulo que também previa o instrumento da prorrogação antecipada de contratos de parceria.

A partir do quadro normativo elucidado, não cabe ao Supremo Tribunal Federal fazer a análise do mérito da escolha administrativa, até mesmo pela inviabilidade de exame e aprofundamento fático-probatório no âmbito de controle concentrado de constitucionalidade, conforme assentado em jurisprudência deste Tribunal (ADPF 686/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 22/10/2021; ADPF 922/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 23/06/2023).

Portanto, eventual impugnação ao conteúdo dos atos jurídicos questionados, inclusive em relação à vantajosidade da prorrogação antecipada para o Estado de São Paulo, poderá ser efetuada pelas vias processuais ordinárias, mas não no âmbito de controle concentrado.

Pedindo vênua à relatora, entendo que, em exame cabível nesta seara, as informações técnicas fornecidas pela autoridade competente amparariam os atos produzidos pelo ente público estadual, não havendo elementos robustos na petição inicial que viabilizem, na presente via, o reconhecimento de inconstitucionalidade (ADI 7048, Redator p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 8/9/2023, p. 97 do acórdão).

ADPF 1180 / SP

Na mesma linha, cito decisão monocrática proferida na **ADPF 1297, da minha relatoria**, que impugnava edital de concorrência e contrato de concessão relativo à prestação regionalizada de serviços de saneamento básico no Estado de Pernambuco, decisão que transitou em julgado em 24/2/2026.

Conforme registrei naquele caso, existem meios processuais adequados para impugnar atos concretos como os aqui questionados, sobretudo quando a controvérsia envolve a análise da conformidade legal de cláusulas contratuais. Compete, portanto, às instâncias ordinárias — ou a outros órgãos de controle — examinar eventual ilegalidade, havendo diversos instrumentos processuais aptos a essa finalidade.

Por todas essas razões, considero inviável o conhecimento desta ADPF. A arguição não preenche o requisito da subsidiariedade nem constitui instrumento processual para desconstituir a base empírica, fática e econômico-financeira que fundamenta as opções legislativas.

IV) DISPOSITIVO

Posto isso, **não conheço** da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.