



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.430/SP

RELATORA: MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT)

REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL)

REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT)

ADVOGADOS: PEDRO ESTEVAM ALVES PINTO SERRANO E OUTROS

INTERESSADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER AJCONST/PGR Nº 1052888/2023

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 17.700/2023 DO ESTADO DE SÃO PAULO. NORMA QUE DESIGNA NOME DE EX-DEPUTADO ESTADUAL A TRECHO DE RODOVIA. LEI DE EFEITOS CONCRETOS QUE VEICULA NORMA DE CONTEÚDO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO E DESPROVIDA DE GENERALIDADE E ABSTRAÇÃO. NÃO CABIMENTO DE ADI. FUNGIBILIDADE COMO ADPF. NÃO ATENDIMENTO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. ENALTECIMENTO VELADO A FIGURA EXPOENTE DA DITADURA MILITAR. AFRONTA AO REGIME DEMOCRÁTICO. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO E, NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Lei estadual de efeitos concretos que veicule norma materialmente administrativa não está sujeita ao controle abstrato pela via da ação direta de inconstitucionalidade, porquanto “lei-medida” não se reveste dos atributos de generalidade e abstração. Precedentes.

2. Fungibilidade entre as ações de controle concentrado de constitucionalidade é admitida pelo Supremo Tribunal



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Federal quando, verificada a relevância da matéria, estiverem satisfeitos os requisitos exigidos para propositura da ação adequada, atendendo-se, ainda, aos critérios de fungibilidade aplicáveis aos recursos em geral, como a existência de dúvida objetiva sobre o instrumento processual apropriado.

3. Atos normativos de efeitos concretos e de caráter singular, passíveis de impugnação pelas vias processuais ordinárias aptas a sustar de forma ampla e imediata a situação que se reputa lesiva a preceito fundamental, não são sindicáveis por arguição de descumprimento de preceito fundamental, em razão do não atendimento do princípio da subsidiariedade.

4. Refoge do campo da discricionariedade política lei ou ato normativo que, direta ou indiretamente, atente contra a democracia, valor-fonte no qual repousam o Estado de Direito, o postulado republicano, as liberdades públicas e os direitos e garantias fundamentais.

5. O enaltecimento ao autoritarismo, abstraído mesmo que simbolicamente da designação de espaço público com nome de figura historicamente ligada à prática de atos antidemocráticos durante o período de ditadura militar vivenciado no Brasil pós-1964, ofende a gênese democrática da Constituição de 1988.

— Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei 17.700, de 27.06.2023, do Estado de São Paulo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Centro Acadêmico 22 de Agosto contra a Lei 17.700, de 27.6.2023, do Estado de São Paulo.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

Art. 1º Passa a denominar-se "Deputado Erasmo Dias" o dispositivo de entroncamento acesso e retorno com viaduto SPD 475/284, localizado no km 475+435m da Rodovia Manílio Gobbi – SP 284, ligação com a Rodovia Vereador Miguel Deliberador – SP 421, em Paraguaçu Paulista.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Os requerentes alegam, preliminarmente, que detêm legitimidade ativa, por serem partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Admitem, porém, que o ingresso do Centro Acadêmico 22 de Agosto no feito se dá apenas a título simbólico.

Quanto ao cabimento, asseveram que *"não há que se falar em inadmissibilidade de ação direta de inconstitucionalidade por óbice do vetusto e superado entendimento de que o controle abstrato não incidiria, em nenhuma hipótese, sobre normas de efeitos individuais e concretos"* (fl. 7). Acrescentam que a norma, embora



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

homenageie pessoa específica, *“seu propósito é muito maior: pretende o ato normativo objetado inocular no sistema de Direito positivo uma manifestação, poderosa e abrangente, de justificação da ditadura militar”* (fl. 8), sendo inquestionável o cabimento da ADI para que se corrija a violação à Constituição. Porém, caso se entenda que a norma tem efeitos concretos, que seja recebida e processada como ADPF.

Argumentam que dito marco legal afronta a dignidade humana, a cidadania e o pluralismo político (art. 1º, II, III e V, da CF), o princípio democrático (art. 1º, parágrafo único, da CF), e, ainda, o objetivo fundamental da República de construir uma sociedade livre (art. 3º, I, da CF).

Segundo a inicial, a justificativa da proposição legislativa consignou, em relação ao homenageado, *“merece destaque sua notória participação no Movimento de Março de 1964, quando a sociedade reconhecia o Exército, na figura de Erasmo Dias, como a força que pôs fim a anarquia comunista”* e (...) *“reconhecido nacionalmente como alguém que realmente estava a serviço do povo, Antônio Erasmo Dias certamente merece ser homenageado, de modo a perenizar seu nome por seus valerosos feitos que até hoje se mostram essenciais para a sociedade”* (fl. 10/11).

Aduzem que *“iniciativas legislativas que procuram homenagear aqueles que, durante a ditadura, capitanearam os mais graves atos atentatórios à liberdade e à*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

vida de cidadãos brasileiros não são, senão, um ultraje à dignidade das vítimas e um ataque aos nossos valores democráticos” (fl. 13).

Informam que o homenageado teria cometido uma série de delitos graves, sendo que, segundo o Relatório da Comissão da Memória e Verdade da Prefeitura de São Paulo, “[a] gestão de Erasmo Dias como secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo (1974-1978) foi marcada pela repressão política e pela proteção aos crimes cometidos por policiais” (fl. 15).

Relatam que Erasmo Dias, à frente da Secretaria de Segurança Pública do Estado, comandou a invasão do *campus* Monte Alegre da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em 1977, sendo que, no Relatório Final da Comissão Especial de Inquérito instalada na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), constatou-se que houve “dezenas de feridos, centenas de presos, a quantidade de bombas empregadas, a utilização de cassetetes elétricos, pontapés, desrespeito às autoridades universitárias, a humilhação infligida a professores e alunos” (fl. 16).

Discorrem que o homenageado teria praticado crimes de tortura psicológica contra presos políticos durante o regime militar. E concluem: “o indivíduo a quem se dirige a honraria é responsável por uma miríade de violações a direitos fundamentais; um orgulhoso agente da ditadura, praticante confesso de tortura psicológica. É, inclusive, pela atuação vil que teve durante o período que o



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

autor da Lei objetada pretende homenageá-lo, numa subversão de valores inadmissível para qualquer Estado Democrático” (fl. 18).

Sustentam que “[a] reconstrução, em bases democráticas, pressupõe, por um lado, que a memória histórica seja preservada e, por outro, que a democracia constitucional não seja desafiada ou abalada por iniciativas que, mesmo isoladas, representem manifestações que procuram inocular, no presente, perturbadoras medidas de exceção implementadas no passado, incorrendo em prática típica do autoritarismo líquido que se vê na contemporaneidade” (fls. 21/22).

Sob a ótica dos requerentes, “não se pode permitir, nem mesmo a nível simbólico, a reabilitação da ditadura, que é o que pretende o ato normativo ora objetado, mediante honraria que, nada obstante se dirija ao homem, pretende desabonar o regime em nome do qual o homenageado agiu” (fl. 24).

Por fim, denotam ofensa ao princípio da vedação de retrocesso, pois “mostra-se inconcebível dentro do modelo democrático, que o Estado realize qualquer sinalização de empenho, por meio de manifestações legislativas, para prestar homenagens aos ícones que marcaram o momento sombrio na história do Brasil, no que tange ao cerceamento de exercício dos direitos fundamentais e à instauração de morbidez do ambiente democrático” (fl. 28).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Requerem a concessão de medida cautelar *“para suspender a eficácia da Lei do Estado de São Paulo nº 17.700, de 27 de junho de 2023, antes mesmo da audiência dos órgãos e das autoridades das quais emanou a lei impugnada, isso em razão da excepcional urgência, da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social, nos termos do § 3º do artigo 10 da Lei nº 9.868/1999”* (fl. 31).

Adotou-se o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999 (peça 41).

Em informações, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo defende o não conhecimento da ação, por se tratar de norma de efeitos concretos, o que impossibilita sua fiscalização abstrata. Ainda que conhecida como ADPF, não teria sido atendido o requisito da subsidiariedade (peça 50).

O Governador do Estado de São Paulo também se posicionou no sentido da constitucionalidade da norma, por se tratar de questão que avalia o merecimento do homenageado, que se confunde com o mérito da proposição legislativa (peça 52).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela concessão da medida cautelar, por entender que *“proposição legislativa que veicula mensagem de enaltecimento ao autoritarismo é incompatível com a Constituição de 1988, cuja gênese é fundamentalmente comprometida com a promoção do regime democrático”* (peça 58).

Em síntese, é o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O ato normativo consubstanciado na denominação de via ou logradouro público com o nome de figura pública falecida, em sua homenagem, traduz **ato materialmente administrativo**, de efeitos concretos e de caráter singular, não revestido dos atributos de abstração e generalidade, exigidos para seu questionamento pela via da ação direta de inconstitucionalidade.¹

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que normas de caráter concreto e singular, desprovidas de coeficiente mínimo de generalidade e abstração, não estão sujeitas a controle por ação direta de inconstitucionalidade. Veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ESTADO DE SÃO PAULO – LEI 7.210/91 – DOAÇÃO DE BENS INSERVÍVEIS E/OU EXCEDENTES A ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO – ATO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVO – IMPOSSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – NÃO CONHECIMENTO.

*– Objeto do controle normativo abstrato, perante a Suprema Corte, são, em nosso sistema de direito positivo, exclusivamente, os atos normativos federais ou estaduais. Refogem, a essa jurisdição excepcional de controle, os atos materialmente administrativos, **ainda que incorporados ao texto de lei formal.***

1 Embora o Supremo Tribunal Federal entenda que o ato estatal que atribui a bem público o nome **de pessoa viva** possa ser questionado na via abstrata, em razão da violação direta aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade (ARE 1.423.581-AgR/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* 29.6.2023), esse entendimento não se aplica à situação em apreço, de designação de nome de pessoa falecida para denominar logradouro público por lei de efeitos concretos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

– Os atos estatais de efeitos concretos – porque despojados de qualquer coeficiente de normatividade ou de generalidade abstrata – não são passíveis de fiscalização jurisdicional, em tese, quanto à sua compatibilidade vertical com o texto da Constituição.

Lei estadual, cujo conteúdo veicule ato materialmente administrativo (doação de bens públicos a entidade privada) não se expõe à jurisdição constitucional concentrado do Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta.

(ADI 643/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 03.04.1992) – Grifo nosso.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO N. 788, DE 2005, DO CONGRESSO NACIONAL. AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA IMPLEMENTAR O APROVEITAMENTO HIDROELÉTRICO BELO MONTE NO TRECHO DO RIO XINGU, LOCALIZADO NO ESTADO DO PARÁ. ATO CONCRETO. LEI MEDIDA. AUSÊNCIA DE ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE NECESSÁRIOS AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA. ARTIGO 102, INCISO I, “A”, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. *Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (artigo 102, I, “a”, CB/88). Os atos normativos que se sujeitam ao controle de constitucionalidade concentrado reclamam generalidade e abstração.*

2. ***Não cabe ação direta como via de impugnação de lei-medida. A lei-medida é lei apenas em sentido formal, é lei que não é norma jurídica dotada de generalidade e abstração.***

3. *Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.*

(ADI 3.753/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ayres Britto, Red. p./acórdão Min. Eros Grau, DJ de 19.12.2006) – Grifo nosso.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO DE EFEITOS CONCRETOS. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL.

- 1. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado no sentido de que atos normativos dotados de efeitos concretos são insuscetíveis de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes.*
- 2. Excepcionalmente, o Supremo Tribunal Federal admite impugnação de normas de natureza orçamentária pela via da ação direta, não sendo essa, porém, a hipótese dos autos.*
- 3. Agravo regimental a que se nega provimento.*
(ADI 4.458-AgR/SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 23.11.2022).

Assim, descabida a impugnação de lei de efeitos concretos pela via da ação direta de inconstitucionalidade. Todavia, o requerente postula o conhecimento desta ação como arguição de descumprimento de preceito fundamental, caso se entenda inviável a análise do ato normativo pela via da ação direta.

A fungibilidade entre as ações de controle concentrado é admitida pelo Supremo Tribunal Federal, quando, verificada a relevância da matéria, estiverem satisfeitos os requisitos exigidos para propositura da ação adequada, atendendo-se, ainda, aos critérios de fungibilidade aplicáveis aos recursos em geral, como a existência de dúvida objetiva sobre o instrumento processual apropriado.

Todavia, na situação em apreço, não se tem por atendido o requisito da subsidiariedade, inscrito no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, para a admissão desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) é ação constitucional vocacionada a preservar a integridade da Constituição Federal, à falta de outro meio eficaz para a salvaguarda, em face de atos do poder público lesivos a preceitos fundamentais.

O ato do poder público, para fins de arguição de descumprimento de preceito, não precisa ostentar natureza normativa; basta que emane do poder público e seja apto a lesar núcleo de princípios e regras revestidos de essencialidade para manutenção da ordem constitucional.

A propósito, esclarece André Ramos Tavares:

A legislação, no que tange à modalidade direta da ADPF, foi enfática em seu art. 1º, que caberá ADPF em face de ato do Poder Público. Note-se, aqui, a extensão desse termo, que não se circunscreve apenas aos atos normativos do Poder Público. Portanto, e como primeira conclusão, a ADPF poderá servir para impugnar atos não-normativos, como atos administrativos e os atos concretos, desde que emanados do Poder Público.² - Grifo nosso.

Todavia, a circunstância de o ato emanar do poder público e ser apto a lesar preceitos fundamentais não basta, por si, para afirmar a admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

2 TAVARES, André Ramos. Repensando a ADPF no complexo modelo brasileiro de controle da constitucionalidade. In.: CAMARGO, Marcelo Novelino (org.) *Leituras Complementares de Constitucional: controle de constitucionalidade*. Salvador: Juspodivm, 2007, p. 57-72.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999 afasta a admissão da ADPF sempre que *“houver outro meio eficaz de sanar a lesividade”*. Trata-se do **princípio da subsidiariedade**, que constitui pressuposto negativo de admissibilidade dessa ação de maior envergadura e relevância constitucional, visando a *“repelir o uso descriterioso da medida, impedindo que ela se dissocie de sua índole objetiva, para servir de atalho a pretensões subjetivas interessadas apenas na obtenção de prestação jurisdicional da maneira processualmente mais cômoda”* (ADPF 95/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe de 11.2.2014).

O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, assentou que *“meio eficaz”*, para fins de admissibilidade de ADPF, consiste no instrumento processual apto a solver a controvérsia constitucional de forma ampla, geral e imediata, devendo ser considerado, em princípio, entre as ações de controle abstrato de constitucionalidade (ADPF 33/PA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 27.10.2006).

De outro lado, ressalta o Ministro Celso de Mello que na interpretação da locução *“outro meio eficaz para sanar a lesividade”*, para fins de incidência do princípio da subsidiariedade, há de se considerar, também, *“os instrumentos disponíveis que se mostrem capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional”* (ADPF 17-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14.2.2003).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesse sentido, esclarece doutrinariamente o Ministro Roberto Barroso que: *“o fato de existir ação subjetiva ou a possibilidade recursal não basta para descaracterizar a admissibilidade da ADPF — já que a questão realmente importante será a capacidade do meio disponível sanar ou evitar a lesividade ao preceito. Por isso, se as ações subjetivas forem suficientes para esse fim, não caberá a ADPF”*.³

A atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem atribuído ao princípio subsidiariedade esse significado específico,⁴ em que pese não se afastar da orientação geral de que a subsidiariedade há de ser aferida, *ab initio*, entre *“os demais processos objetivos consolidados no sistema constitucional”* (ADPF 388/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 1º.8.2016).

É que, como acertadamente esclarece o Ministro Luiz Fux, *“a mera inexistência de ação constitucional não se mostra suficiente para afastar a cláusula da subsidiariedade, contanto esteja presente outro meio eficaz de solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata”* (ADPF 560-AgR/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 26.2.2020).

3 BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Saraiva. 2012, p. 323.

4 Citem-se, nesse sentido, os seguintes julgados: ADPF 93-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 7.8.2009; ADPF 237-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 30.10.2014; ADPF 617-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 18.12.2019; ADPF 157-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 9.9.2019; ADPF 319-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 19.12.2014; ADPF 76-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 27.10.2021; ADPF 843-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 1º.12.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Assim, para incidência do óbice do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, basta que seja possível levar a questão constitucional relevante ao Poder Judiciário por meio processual idôneo. Dessa maneira, o princípio da subsidiariedade revela-se **na prescindibilidade da instauração da jurisdição constitucional concentrada no Supremo Tribunal Federal.**

Daí por que há de se considerar, conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADPF 536/PB, que *“o pressuposto da subsidiariedade para ajuizamento de ADPF demanda apenas a existência de meio processual com eficácia potencial de solver a controvérsia judicial apresentada em ação de controle objetivo, e não a efetiva utilização do mencionado instrumento com a pacificação da situação jurídica já à época do ajuizamento da arguição”* (ADPF 536-AgR/PB, Rel. Tribunal Pleno, Min. Edson Fachin, DJe de 20.9.2018).

O ato normativo de efeitos concretos e sujeito determinado que denomina dispositivo de entroncamento acesso e retorno com viaduto em Paraguaçu Paulista com o nome do falecido coronel da reserva do Exército brasileiro e ex-deputado federal, Antônio Erasmo Dias, é passível de impugnação na via difusa de controle de constitucionalidade — p. ex.: ação popular ou ação civil pública —, não sendo a ADPF sucedâneo alternativo às vias processuais ordinárias que podem ser acionadas a fim de se obter resultado específico em situações concretas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A propósito, esclarece o saudoso Ministro Teori Zavascki sobre o uso indiscriminado da ADPF como instrumento para impugnação de todo e qualquer ato praticado por autoridade pública, ainda que de **caráter singular e de efeitos concretos**, passível de questionamento nas vias processuais ordinárias:

*A regra da subsidiariedade opera mediante raciocínio de exclusão: quando houver outra alternativa processual comprovadamente eficaz para estancar determinada crise constitucional, deve-se dar preferência a ela. A grande questão está em alcançar o significado do qualitativo “eficaz”. É intuitivo que um processo subjetivo nunca resultará numa decisão com os mesmos efeitos de um processo objetivo. Dadas as singulares consequências destes últimos, a tendência é aplicar a regra da subsidiariedade apenas em relação às classes processuais congêneres, definindo a adequação da ADPF a partir de raciocínio de exclusão das demais modalidades existentes. Este crivo, porém, é claramente insuficiente. Afinal, a arguição foi instituída justamente para dar abrangência mais elástica ao modelo concentrado de tutela da Constituição, **possibilitando o exame da validade inclusive de atos de efeitos concretos, que jamais seriam passíveis de judicialização pelas categorias tradicionais, restritas a objetos dotados de projeção normativa.** Evidente, portanto, que, **ao proceder ao indispensável juízo de subsidiariedade das arguições ajuizadas em face de atos concretos do poder público, o Tribunal não pode se furtar de avaliar a eficácia de mecanismos processuais da jurisdição ordinária, que estariam paralelamente disponíveis ao acionamento dos requerentes.** E, nesse exame, o que deve ser considerado, precipuamente, é se a morfologia difusa do sistema de controle pode se revelar especialmente traumática para a proteção de algum preceito elementar da Constituição Federal. Três ingredientes assomam como essenciais nessa avaliação: (a) o potencial de recorrência de demandas com causas de pedir semelhantes, instauradas entre sujeitos diferentes, (b) o perigo que a demora no esgotamento das instâncias ordinárias pode acarretar para a realização de um determinado*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

valor constitucional, que transcenda os interesses das partes e (c) o perigo que o eventual desencontro entre as soluções ministradas pelas diversas jurisdicionais competentes possa vir a causar para a segurança jurídica. Em situações caracterizadas pela presença desses elementos, a utilização dos meios ordinários de acesso à justiça pode realmente agutizar eventual impasse sobre a efetividade de preceitos constitucionais fundamentais. É nessas hipóteses, em que o tratamento de uma determinada controvérsia segundo o modelo atomizado de distribuições de competências se revela insatisfatório, o que restará preenchida a cláusula da subsidiariedade, nascendo o direito de proceder mediante a arguição regida pela Lei 9.882/99. (ADPF 391/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 6.4.2006)

A ação popular, erigida pela Constituição Federal de 1988 como instrumento processual de tutela do patrimônio **material** e **imaterial** do Poder Público⁵ (CF, art. 5º, LXXIII) – instrumento, portanto, de defesa da moralidade e da impessoalidade administrativa em face de atos estatais, consubstancia “*meio eficaz*” para neutralizar a alegada situação de lesão aos preceitos fundamentais invocados nesta arguição de descumprimento.

Por se tratar de ato normativo de conteúdo materialmente administrativo, de efeitos concretos e sujeito determinado, o ato do Poder Público questionado também pode ser validamente questionado por ação civil pública⁶, que consubstancia

-
- 5 O Supremo Tribunal Federal firmou a seguinte tese no tema 836 da repercussão geral: “*Não é condição para o cabimento de ação popular a demonstração de prejuízo material aos cofres públicos, dado que o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal estabelece que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular e impugnar, ainda que separadamente, ato lesivo ao patrimônio material, moral, cultural ou histórico do Estado ou de entidade que participe*”.
- 6 O Supremo Tribunal Federal, ao firmar compreensão no sentido de não ser cabível ADI contra lei de efeitos concretos que veicule norma de conteúdo materialmente administrativo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

“instrumento processual com enorme aptidão para conferir todas as formas de tutela (preventiva, reparatória, mandamental, condenatória, inibitória, constitutiva e desconstitutiva) que se mostrarem necessárias para o adequado resguardo dos direitos em risco”.

Havendo instrumentos processuais com aptidão para impugnar, de forma ampla e imediata, o ato do Poder Público em exame, inclusive com maior espaço de contestação dos vícios apontados, na mesma medida e com igual intensidade e com maior espectro de garantia dos postulados que informam o devido processo legal, não há de se admitir o manejo desta arguição de descumprimento, sob pena de ofensa ao princípio da subsidiariedade.

Esta ação direta, portanto, não há de ser conhecida como ADPF em razão do não atendimento do requisito da subsidiariedade.

Caso o Supremo Tribunal Federal entenda ser possível apreciar o mérito dessa ação de controle concentrado de constitucionalidade, o pedido nela formulado há de ser julgado procedente.

(lei-medida), asseverou, no voto proferido pelo saudoso Ministro Sepúlveda Pertence, que essa espécie de ato normativo **poder ser validamente impugnada por ação civil pública** (ADI 3.753/DF, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 19.12.2006), sem que disso resulte invasão da competência originária do Supremo Tribunal Federal, prevista nos arts. 102, I, “a” e § 1º da CF (Rcl. 1.944-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 13.02.2002).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O ato de nomear espaços, vias e logradouros públicos tem relevância social, histórica e cultural, como forma de evocar valores. Em razão disso, frequentemente questiona-se o acerto ou desacerto dessas denominações, especialmente quando se destinam a homenagear pessoas que, por qualquer circunstância, não haja consenso quanto ao abono ou desabono de sua conduta e trajetória pessoal ou profissional, que justifique ou não a designação de seu nome.

Dispõe o art. 1º da Lei 14.707, de 8.3.2012, do Estado de São Paulo, que as homenagens hão de ser reservadas a personalidades que tenham prestado serviços relevantes à sociedade, à Pátria ou à humanidade:

Artigo 1º – Poderão ser atribuídos nomes de personalidades nacionais ou estrangeiras a prédios, rodovias e repartições públicas estaduais, desde que:

I - a proposta seja acompanhada de:

- a) biografia e relação das obras e ações do homenageado;*
- b) documento que comprove ser o homenageado pessoa falecida;*
- c) documento referente ao próprio a ser denominado, expedido pelo órgão responsável, no qual conste que o prédio, rodovia ou repartição pública pertence ao Estado e está em condições de receber denominação, bem como sua exata localização;*
- d) abaixo-assinado com, no mínimo, 400 (quatrocentas) assinaturas de moradores da região atendida pela escola ou manifestação de apoio do Conselho de Escola, no caso de denominação de estabelecimento de ensino;*

II - não haja outro prédio, rodovia ou repartição pública estadual com o nome da mesma pessoa que se pretende homenagear;

III - o homenageado tenha prestado serviços relevantes à sociedade, à Pátria ou à humanidade e, preferencialmente, tenha vínculos com o próprio a ser denominado e sua população circunvizinha.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(...) - *Grifo nosso.*

Cumpre aos Poderes Legislativo e ao Executivo a valoração quanto ao merecimento do homenageado, não sendo dado ao Poder Judiciário, **a princípio**, a revalorização dessa opção política, para afirmá-la acertada ou não.

Diz-se a princípio por que, embora fundado em opção política, não pode o Parlamento e o Executivo, no ato de designação de bem ou de espaço público, enaltecer condutas criminosas ou glorificar valores absolutamente contrários ao Estado Democrático de Direito, conforme bem observado pelo Ministro Luiz Fux ao deferir medida cautelar na ADPF 1.084/DF:

*Obviamente, a discricionariedade legislativa de nenhum dos entes federativos pode alcançar patamar ideológico de conferir a um Poder Legislativo (...) fazer apologia de atos considerados criminosos, máxime positivando-os em lei. Conforme clássica lição de Alexander Hamilton, os representantes do povo não podem atuar contra a Constituição, sob pena de se admitir que eles, na qualidade de representantes, se coloquem em posição de superioridade ao próprio povo (HAMILTON, Alexander. *The Constitution of United States of America and Selected Writings of Founding Fathers, The Federalist*, n. LXXVIII, Editora Barnes & Noble Inc, New York – 2012, p. 604). (ADPF 1.084/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 28.8.2023).*

Refoge do campo da discricionariedade política lei ou ato normativo que, direta ou indiretamente, atente frontalmente contra o valor da democracia ao enaltecer, mesmo que simbolicamente, o regime totalitário.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O regime democrático é valor-fonte sobre o qual repousam o Estado de Direito, o postulado republicano e os direitos e garantias fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1988. O Estado de Direito não vive sem o Estado Democrático: o regime que repeita o desejo eleitoral da maioria e a defesa das liberdades de todos, num ambiente de transparência e de obediência às regras constitucionais.

Daí por que afirmar o Ministro Francisco Resek que a Carta de 1988 “*é o avesso ideológico ao AI-5*”. Como enfatizado pelo Ministro Celso de Mello, a Carta de 1988 “*representa, em sua própria essência, o solo fértil e generoso em que florescem, sob a vigilância do Supremo Tribunal Federal, as ideias seminais e virtuosas da Liberdade, da Democracia e da República*”.⁷

É dever do Supremo Tribunal Federal, como guardião maior da Constituição, resistir aos constantes ataques, explícitos ou velados, à nossa democracia. É o que observa Carlos Roberto Siqueira Castro ao discorrer sobre os primórdios da Constituição Federal de 1988:

A Assembleia Nacional Constituinte era vista como única via de expressão popular legítima e capaz de encerrar o ciclo de barbarismo jurídico representado por dezenas de atos institucionais e complementares editados pelos governos militares que conspiravam o ordenamento constitucional, com o propósito declarado de centralizar

7 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=495366&mp%3Bamp%3Bori=1>. Acesso: 27.09.2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*o poder governamental nas mãos do Executivo militarizado, de maneira a fragilizar a atuação do Poder Legislativo, a subtrair as garantias da Magistratura e a desfalcar as liberdades públicas e os direitos fundamentais do homem. Só a Constituinte, livremente eleita pelo povo, estaria habilitada a reconstruir a comunidade nacional após duas décadas de arbítrio e de ressentimento em face de autoridades golpistas escudadas na arrogância das baionetas.*⁸

Qualquer ato estatal que, de forma explícita ou velada, enalteça o autoritarismo é contrário à própria gênese do regime democrático e merece o mais veemente repúdio. É o que registra o eminente Ministro Luiz Fux:

*Enquanto condição necessária da efetiva garantia de direitos fundamentais, a democracia se põe como pressuposto ético da atuação de todos os Poderes da República. Atuar, **efetiva ou simbolicamente**, contra o regime democrático é violentar a Constituição que lhe instituiu, é ceifar-lhe de morte. (Grifo nosso)*
(ADPF 1.084/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de

A exaltação ao autoritarismo vivenciado durante o regime militar no Brasil pós-1964 está estampada no seguinte trecho da justificção da proposição legislativa que originou a norma impugnada:

Merece destaque sua notória participação no Movimento de 1964, quando a sociedade reconhecia o Exército, na figura de Erasmo Dias, como a força que pôs fim a anarquia comunista.

8 SIQUEIRA, Carlos Roberto. 20 anos da Constituição Democrática. In.: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coords.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 24-25.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Não há que se negar que Erasmo Dias representa a imagem do cidadão de bem, íntegro, de nobres valores, que alicerçou sua vida na carreira militar com diferenciado empenho. Além disso, foi Secretário Pública de São Paulo, sempre se dedicando arduamente em prol da manutenção da ordem pública. Por sua atuação como Secretário, que se destacou pela efetiva redução no número de crimes, fora condecorado em mais de 50 cidades, em reconhecimento ao seu infalível trabalho.

Reconhecido como alguém que realmente estava a serviço do povo, Antônio Erasmo Dias certamente merece ser homenageado, de modo a perenizar seu nome por seus valorosos feitos que até hoje se mostram essenciais para a sociedade.¹⁰

De forma contrária, os deputados estaduais Emídio de Souza e Paulo Fiorilo defenderam a rejeição do projeto pela circunstância de a trajetória de vida da personalidade homenageada resultar a exaltação de regime ditatorial no Brasil:

Eramos Dias possui importante papel na história de nosso país, isto é fato, sua atuação central no comando e controle da ala militar no tenebroso processo ditatorial que perdurou por mais de 20 anos é inegável, além disto, após o encerramento do Regime e protegido pela Lei da Anistia, desempenhou a função de Deputado Estadual, entre os anos de 1987 e 1999.

Apesar de sua relevância, o militar que se pretende homenagear dedicou grande parte de sua trajetória a implantar, consolidar e defender a ditadura implantada em 1º de abril de 1964. A Comissão da Verdade, que é a interpretação histórica oficial do estado brasileiro sobre o período não deixa dúvida de que foi um período de graves violações aos direitos humanos, ao estado democrático de direito e à Constituição Federal.

Alguns episódios famosos envolvendo o nome de Erasmo são importantes para demonstrar que esta figura construiu uma carreira permeada pela atuação antidemocrática, estando presente em episódios como:

10 Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000336843>. Acesso: 27.9.2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1962 – participou do movimento pelo rompimento da ordem constitucional e democrática que resultou na deposição do então presidente João Goulart, marco de início da Ditadura.

1968 – participou do cerco aos integrantes do 30º Congresso da UNE em Ibiúna, noite em que a tropa de choque explodiu bombas incendiárias contra manifestantes que pretendiam refundar a União Nacional dos Estudantes (UNE);

1974/1978 – Foi Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo durante o AI-5, período de maior violência da Ditadura Militar, período em que participou da cadeia de comando de órgão de repressão política, que praticavam todo tipo de violência como prisões ilegais, torturas, sequestro e etc.

Dois episódios demonstram o quão grave uma ideia pode ser para uma sociedade, trata-se do assassinato do jornalista Vladimir Herzog, em 1974, e da invasão da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em 1977, momentos de extrema tristeza para nossa sociedade, pautados em violência e tortura, valores totalmente opostos ao que buscamos em um Estado Democrático de Direito e que eram defendidos por Erasmo Dias.

Por fim, não podemos esquecer o intuito que existe em se nomear os espaços públicos, este instrumento tem a função de estabelecer qual memória carregaremos em nossa sociedade, esta escolha de pessoas e momentos históricos é cuidadosamente feita para estabelecer àquilo que temos orgulho de nos lembrar e referenciar nosso futuro. Nenhuma ideia é vazia, nenhuma homenagem é ingênua. Homenagear um cidadão que defendeu e serviu a um regime responsável por episódios de tortura e violência não pode acontecer, não é esta a lembrança que queremos perpetuar em nossa sociedade, isto não pode ser aceito em uma Democracia.

Diante de todas as evidências de que o Coronel Erasmo Dias compactuou com a ditadura militar, incluindo ações coordenadas de intimidação, perseguição, tortura e morte de estudantes e cidadãos,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*somos contrários ao Projeto de Lei nº 615, de 2020, bem como somos contrários ao substitutivo apresentado.*¹¹

Sem desmerecer os méritos de Antônio Erasmo Dias, enquanto militar do Exército Brasileiro e Parlamentar, é incontestável que a trajetória de vida da personalidade homenageada com a designação de seu nome a via pública, **historicamente ligada a atos antidemocráticos praticados na vigência da ditadura militar no Brasil**, significa perenizar a memória de momento tormentoso da história brasileira e, em consequência disso, enaltecer, mesmo que de forma simbólica, o autoritarismo. **E democracia não convive com autoritarismo!**

Em face do exposto, opina a PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada inconstitucional a Lei 17.700/2023 do Estado de São Paulo.

Brasília, data da assinatura digital.

Elizeta Maria de Paiva Ramos
Procuradora-Geral da República
Assinado digitalmente

ATM/PC

¹¹ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000336843>. Acesso: 27.9.2023.