

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora): 1 . Como relatado, trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, em face de discursos, pronunciamentos e comportamentos, ativos e omissivos, atribuídos ao Presidente da República, a Ministros de Estado e a integrantes do alto escalão do Poder Executivo federal.

Legitimidade ativa

2 . Reconheço a legitimidade ativa *ad causam* da agremiação partidária autora da presente arguição de descumprimento, nos termos dos arts. 2º, I, da Lei 9.882/1999 e 103, VIII, da Constituição da República.

Inépcia da inicial

3 . A análise do teor da petição inicial veiculada nestes autos revela tratar-se de **inconformismo genérico** manifestado contra o Governo Federal e a figura do Presidente da República e seus auxiliares diretos.

A peça aponta a ocorrência de fatos “*amplamente divulgados pelos meios de comunicação*”, sem especificar, no entanto, **quais** seriam os atos em questão, **quando** teriam ocorrido ou **como** as autoridades reclamadas teriam participado da sua concretização.

Dentre os episódios pertinentes à amálgama de situações indefinidas descritas na inicial, o autor destaca a formulação pelo Procurador-Geral da República de pedido de instauração de inquérito perante esta Suprema Corte, para a apuração de atos antidemocráticos ocorridos nas manifestações do dia 19.4.2020 em Brasília. Porém o arguente sequer esclarece se os atos por ele questionados seriam objeto do procedimento de investigação mencionado ou se envolveriam a participação de alguma das autoridades requeridas.

A seguir, menciona declaração do **ex-** Ministro da Educação proferida contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal. No ponto, observo que, além do fato mencionado ter sido objeto de análise nos autos do Inq 4.781,

Rel. Min. Alexandre de Moraes, é consabido que o autor de referido pronunciamento já foi **exonerado** do cargo por ele anteriormente ocupado e não exerce, atualmente, função alguma no âmbito da Administração Pública federal.

Por fim, alega, o autor, que o Presidente da República comparece a reuniões públicas e encontros pessoais sem utilizar a máscara facial necessária à proteção contra a contaminação e propagação do vírus da COVID-19, descumprindo, dessa maneira, instruções e recomendações das autoridades nacionais e internacionais de saúde.

Diante dos eventos narrados, é que o arguente postula a concessão de ordem judicial no sentido de que o Presidente da República e seus auxiliares diretos “ *pautem doravante seus atos, práticas, discursos e pronunciamentos*” em conformidade com os princípios do Estado de Direito (CF, art. 1º, caput) e do direito à saúde (CF, art. 196).

4 . Como se vê, a petição inicial acha-se desprovida dos elementos mínimos necessários à veiculação de uma pretensão de natureza judicial.

Não apenas os fatos apontados como justificadores da instauração deste processo de controle concentrado são **mencionados de maneira vaga e imprecisa** , mas o próprio pedido deduzido pelo autor é **incapaz de individuar** o objeto da tutela pretendida.

Nos termos em que formulado o pedido, a ordem que se pretende consiste, em última análise, em comando judicial para que o Presidente da República observe a Constituição. Dito de outra forma, a pretensão deduzida nesta arguição de descumprimento colima a concessão de ordem judicial destinada apenas a reafirmar aquilo que resulta da própria ideia de Estado Constitucional de Direito.

Mostra-se patente, por isso mesmo, a **ausência de interesse de agir** do autor, uma vez inexistente, à luz do constitucionalismo contemporâneo, qualquer controvérsia em torno do reconhecimento da supremacia constitucional como postulado sobre o qual se assenta a validade de todos os atos estatais.

Diante da certeza de que a Constituição brasileira consagra um “*Estado Democrático de Direito*” (CF, art. 1º, caput), configura-se **inócua** e desprovida de utilidade e de necessidade a provocação da atuação

jurisdicional do Estado objetivando, única e exclusivamente, o reconhecimento de que autoridades públicas estão sujeitas à ordem constitucional.

Em um Estado Democrático de Direito, como o Brasil, nenhum ato jurídico pode ser praticado validamente à margem da Constituição, pois, no âmbito do seu espaço territorial de vigência, ninguém está imune à observância da ordem constitucional brasileira. Destaco, no ponto, a advertência formulada pelo Ministro Celso de Mello quanto a esse aspecto da questão:

“(...) a **ideia** de Estado democrático de Direito **traduz** um valor essencial **e exprime**, na enunciação de seus grandes princípios, um dogma fundamental : o da supremacia da Constituição, **a significar que ninguém**, absolutamente ninguém, **não importando** que se trate de cidadão ou de agente público, **tem legitimidade para transgredir e vilipendiar** a autoridade do ordenamento jurídico do Estado”.

(Pet 8.875/DF, Relator(a): CELSO DE MELLO, decisão monocrática, julgado em 1º.6.2017, DJ 18.01.2018)

Em suma, a agremiação partidária autora carece de interesse de agir pois a pretensão por ela formulada traduz consectário lógico da própria noção de Estado de Direito fundado em uma ordem constitucional.

5 . Transgressões **pontuais e episódicas** aos princípios e regras constitucionais, praticadas por autoridades públicas ou particulares, ocorrem com frequência no universo fenomênico e exigem a intervenção judicial reparadora, em caráter preventivo ou repressivo, diante de situações concretas e específicas.

As ações de controle normativo abstrato, no entanto, **instauram processo de fiscalização objetiva de constitucionalidade** de leis e atos normativos.

A natureza jurídica dos **processos de índole objetiva** (como a arguição de descumprimento de preceito fundamental) não se mostra compatível com a **análise aprofundada de fatos** envolvendo supostas práticas ilícitas, atos de improbidade administrativa ou infrações criminais imputadas a particulares, servidores públicos ou autoridades políticas, pois a apuração desses fatos, além de envolver ampla dilação probatória, também exige a observância dos postulados que informam o devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa.

A jurisdição constitucional prestada por meio do processo de controle concentrado de constitucionalidade tem por objeto, única e exclusivamente, **a validade formal ou material de leis e atos administrativos** dotados dos atributos da generalidade, impessoalidade e abstração, por isso o seu caráter objetivo.

Eventuais ilícitos penais ou violações funcionais decorrentes de comportamentos individuais ou multitudinários, dolosos ou culposos, caracterizam-se por ostentar **perfil eminentemente concreto e específico e dimensão singular e individualizada**.

Inviável, desse modo, no âmbito da arguição de descumprimento, a apuração de supostos ilícitos penais ou violações funcionais decorrentes de comportamentos individuais ou multitudinários, dolosos ou culposos, cuja análise exija cognição ampla e exauriente, em conformidade com os postulados informadores do contraditório substancial e da ampla defesa, inclusive do direito à prova. Nessa linha de entendimento, esta Corte tem afirmado que o processo de fiscalização normativa abstrata não pode ser utilizado como indevido sucedâneo alternativo às vias processuais ordinárias:

“ Descabe transformar estas arguições , porém, em sucedâneo de meios de impugnação próprios do processo penal e transferir para elas discussões que têm sede apropriada em investigações e ações penais, a fim de não se preparar subversão do devido processo legal . No momento adequado, se for o caso e houver necessidade de o Ministério Público Federal adotar medidas processuais penais em face do ex-Presidente ou de outros cidadãos brasileiros, nos respectivos procedimentos é que terão lugar discussões profundas sobre possíveis ilícitos penais, sobre validade de meios probatórios e sobre efeitos penais dos atos ali descritos.”

(**ADPF 390** , Relator(a): EDSON FACHIN, decisão monocrática, julgado em 04.4.2016, DJ 05.4.2016)

“À parte a discussão sobre a validade das normas objetivas, as demais questões subjacentes, de natureza fática e concreta, deverão ser submetidas à apreciação das instâncias ordinárias. É impraticável na via processual da ação direta a instauração de dilação probatória profunda, para a averiguação de fatos que não dizem respeito à constitucionalidade em abstrato da norma objeto da ação .”

(**ADI 5.353** , Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, decisão monocrática, julgado em 18.12.2017, DJ 18.01.2018)

“(…) 1 . Há impossibilidade de controle abstrato da constitucionalidade de lei, quando, para o deslinde da questão , se mostra indispensável o exame do conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais de lei **ou matéria de fato** . Precedentes .

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Violação ao art. 33 do ADCT/CF-1988 e ao art. 5º da EC nº 3/93. **Alegação fundada em elementos que reclamam dilação probatória . Inadequação da via eleita para exame da matéria fática .**

3. Ato de efeito concreto, despido de normatividade, é insuscetível de ser apreciado pelo controle concentrado. **Ação direta não conhecida** .

(**ADI 1523** , Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 05.11.1997, DJ 14.5.2001 PP-00189 EMENT VOL-02030-01 PP-00203 REPUBLICAÇÃO: DJ 18-05-2001 PP-00063)

6 . Acentuo, ainda, que, **no pedido** , o autor deve expressar a tutela por ele pretendida do Estado, delimitar o objeto litigioso e fixar o alcance do ato judicial requerido. Esse aspecto da demanda é essencial, considerada a circunstância de ser a atividade jurisdicional do Estado orientada pelo princípio da **inércia** . Não cabe ao Estado-Juiz, diante de pedido formulado de maneira incompleta ou enigmática, **sub-rogar-se** no papel reservado ao autor da demanda para, atuando como verdadeiro substituto processual, eleger qual será o provimento judicial mais adequado aos interesses do requerente.

É por isso que o pedido deve ser **certo** (CPC, art. 322, *caput*). Isso significa incumbir ao autor o dever de manifestar, **expressamente** , todo o alcance de sua pretensão de forma **clara e precisa** .

O pedido também deve ser **determinado** (CPC, art. 324, *caput*). Ainda que o direito processual reconheça o cabimento de pedido genérico (CPC, art. 324, § 1º), as hipóteses em que essa situação ocorre traduzem apenas casos de **indeterminação temporária** , pois, após a realização dos atos de individualização pertinentes, o resultado final do processo será sempre uma prestação judicial determinada.

Além disso, no âmbito da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o autor deverá (i) apontar os preceitos fundamentais que reputa violados; (ii) indicar os atos questionados; (iii) instruir o pedido com as provas da violação do preceito fundamental; e (iv) definir o pedido, com todas as suas especificações (Lei nº 9.882/99, art. 3º, I a IV).

No caso, o autor não se desincumbiu do ônus de indicar, com precisão e clareza, quais seriam os atos questionados. Na realidade, a pretensão dirige-se contra **atos futuros e incertos** a serem praticados por ocasião de eventos ainda desconhecidos.

Tampouco a postulação acha-se instruída com provas da violação dos preceitos fundamentais invocados, pois o autor, reitero, apenas faz referência genérica a fatos “*amplamente divulgados pelos meios de comunicação*”, sem esclarecer qual teria sido a participação das autoridades requeridas no contexto de tais episódios.

Por fim, o pedido é veiculado **de maneira aberta**, consubstanciando verdadeira cláusula de delegação ao Poder Judiciário da prerrogativa do autor de escolher aquilo que possa vir a ser o conteúdo da tutela judicial.

O quadro exposto parece sugerir que a agremiação partidária busca, nesta arguição de descumprimento, estabelecer uma **curatela judicial** sobre o Presidente da República.

Pretende-se que todos os **atos futuros** a serem praticados no exercício da Chefia do Poder Executivo submetam-se, antes, ao crivo do Poder Judiciário, instaurando-se **espécie anômala** de controle de constitucionalidade jurisdicional **preventivo**, em tudo incompatível com o sistema de fiscalização abstrata de normas previsto em nossa ordem constitucional (**ADI 466 MC**, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, j. 03.4.1991, DJ 10.5.1991).

É preciso enfatizar que o exercício da jurisdição constitucional encontra limites na ordem constitucional positiva e no respeito à divisão funcional de Poderes. Sob essa perspectiva, o exercício do controle de constitucionalidade de leis e atos normativos impele o Poder Judiciário ao **respeito** ao espaço privativo de deliberação constitucionalmente atribuído aos demais Poderes da República e à **observância** das escolhas políticas, no contexto de um Estado Democrático de Direito, dos representantes do povo, impondo-se, dessa forma, **fidelidade** quanto aos limites inerentes à atividade hermenêutica.

Em resumo, o pedido veiculado nesta arguição de descumprimento traduz **pretensão de conteúdo vago e impreciso**, de modo a impedir a compreensão adequada quanto aos limites da controvérsia e do teor do provimento judicial requerido. Não cabe ao Supremo Tribunal Federal, insisto, diante da obscuridade do pedido, sub-rogar-se no papel do autor,

para conferir significado e sentido à pretensão jurídica que foi formulada de maneira inconsistente e ambígua.

Nessa linha orienta-se o magistério jurisprudencial desta Suprema Corte:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PETIÇÃO INICIAL QUE NÃO INDICA NEM IDENTIFICA, COM A NECESSÁRIA PRECISÃO E CLAREZA, QUAIS SERIAM OS ATOS ESTATAIS OBJETO DO PROCESSO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO FORMULADO DE MODO ABRANGENTE E IMPRECISO QUANTO A SEUS LIMITES. CIRCUNSTÂNCIA ESSA QUE, POR IMPEDIR A ADEQUADA COMPREENSÃO EM TORNO DO CONTEÚDO DO PROVIMENTO JUDICIAL POSTULADO, INVIABILIZA O CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO (Lei nº 9.882/99, art. 3º, inciso II, c/c o art. 4º, “caput”) . POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO, MEDIANTE ADPF, DE DECISÕES JUDICIAIS, DESDE QUE NÃO TRANSITADAS EM JULGADO. CONSEQUENTE Oponibilidade da coisa julgada em sentido material à ADPF. PRECEDENTES. O SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA “RES JUDICATA”. RELAÇÕES ENTRE A COISA JULGADA MATERIAL E A CONSTITUIÇÃO. RESPEITO PELA AUTORIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL, MESMO QUANDO A DECISÃO TENHA SIDO PROFERIDA EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF: AÇÃO CONSTITUCIONAL QUE NÃO DISPÕE DE FUNÇÃO RESCISÓRIA. INTERPRETAÇÕES FUNDADAS, NO CASO, EM DECISÕES JUDICIAIS QUE JÁ TRANSITARAM EM JULGADO. INADMISSIBILIDADE, EM TAL SITUAÇÃO, DA ADPF. A AUTORIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL COMO OBSTÁCULO INSUPERÁVEL AO AJUIZAMENTO DA ADPF. DOUTRINA. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NÃO CONHECIDA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONSEQUENTEMENTE PREJUDICADOS.”

(ADPF 555/PA , Relator(a): CELSO DE MELLO, decisão monocrática, julgado em 30.4.2020, DJ 05.5.2020)

Conclusão

7. Ante todo exposto, não conheço da arguição de descumprimento de preceito fundamental (artigo 4º, *caput* e §1º, da Lei nº 9.882/1999 e no artigo 21, §1º, do RISTF), prejudicado o exame do pedido de liminar.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 08/10/2021 00:00