

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

**PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 00.719.575/0001-69, com sede na SAFS - Quadra 02 - Lote 03 (atrás do anexo do Itamaraty), Plano Piloto - Brasília/DF, CEP: 70042-900, neste ato representado por seu presidente nacional, **CARLOS ROBERTO LUPI**, brasileiro, administrador, portador da cédula de identidade nº: 036289023, expedida pelo IFP/RJ, 20, com endereço eletrônico: [clupi@uol.com.br](mailto:clupi@uol.com.br); e pelo Senhor **CIRO FERREIRA GOMES**, todos com endereço na SAFS, s/nº, Quadra 2, Lote 3, atrás do Anexo Itamaraty, Plano Piloto, Brasília/DF, CEP: 70.042-900, vem, respeitosamente, por seus advogados *in fine* assinados, constituídos mediante instrumento procuratório que segue em anexo (**doc. 01**), perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, §1º, da Constituição Federal de 1988, bem como nos dispositivos da Lei nº 9.882/1999, propor a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL  
COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR DE URGÊNCIA**

indicando como preceitos violados o princípio da separação dos poderes, consubstanciado em ardil para não cumprimento de decisão judicial por abuso de poder, do devido processo legal, da moralidade administrativa, na vertente do desvio de finalidade e da impessoalidade; e como ato do Poder Público causador da lesão, o Decreto de 21 de abril de 2022, editado pelo Presidente da República, conforme será demonstrado nos tópicos a seguir alinhavados:

## I. DOS FATOS E DO ATO QUESTIONADO

Como é de sabença geral, o Supremo Tribunal Federal, em sessão realizada no dia 20 (vinte) de abril de 2022, condenou o Deputado Daniel Silveira (AP 1044) à pena de oito anos e nove meses de reclusão, em regime inicial fechado, pelo cometimento de crimes de ameaça ao Estado Democrático de Direito (art. 23, inciso IV, combinado com o artigo 18 da Lei nº 7.170/1983) e coação no curso do processo (art. 344).

Entre os efeitos da condenação, também determinou-se a suspensão dos direitos políticos, a perda do mandato parlamentar e a imposição da pena de 35 dias-multa no valor de cinco salários mínimos, corrigidos monetariamente na data do pagamento.

Rememora-se que o Deputado Daniel Silveira proferiu diversos impropérios criminosos contra esta Suprema Corte e seus Ministros, bem como também ao regime democrático, no que demonstra ser um indivíduo de pouco apreço à democracia e seus apanágios.

Acontece que o presidente da República, o Senhor Jair Messias Bolsonaro, publicou decreto que concede o benefício de graça ao Deputado Federal Daniel Silveira (Decreto de 21 de abril de 2022). No texto do decreto, o presidente da República determina que todos os efeitos secundários da condenação também sejam anulados (art. 3º), no que determina que a graça será concedida independentemente do trânsito em julgado da sentença penal condenatória (art. 2º). Confira-se:

Art. 1º Fica concedida graça constitucional a Daniel Lucio da Silveira, Deputado Federal, condenado pelo Supremo Tribunal Federal, em 20 de abril de 2022, no âmbito da Ação Penal nº 1.044, à pena de oito anos e nove meses de reclusão, em regime inicial fechado, pela prática dos crimes previstos:

I - no inciso IV do **caput** do art. 23, combinado com o art. 18 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983; e

II - no art. 344 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.

Art. 2º A graça de que trata este Decreto é incondicionada e será concedida independentemente do trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

Art. 3º A graça inclui as penas privativas de liberdade, a multa, ainda que haja inadimplência ou inscrição de débitos na Dívida Ativa da União, e as penas restritivas de direitos.

Brasília, 21 de abril de 2022; 201º da Independência e 134º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO

O ato foi soerguido com esteio em motivações no sentido de que, sob a ótica do presidente da República, houve violação ao direito de liberdade de expressão conferido ao Senhor Daniel Silveira e à inviolabilidade de opinião enquanto parlamentar. Em complemento, o senhor Jair Messias Bolsonaro justifica a edição do referido decreto como forma de zelar pelo interesse público.

Por certo, constata-se o nítido desvio de finalidade na edição de um ato eminentemente autoritário, na medida em que questiona a decisão encaminhada por este Supremo Tribunal fora da ambiência dialógica do processo, que tem os meios recursais e processuais de insurgência próprios.

Evidencia-se, nesse ponto, que o ato em apreço, para além de afrontar a supremacia da Constituição Federal de 1988, revela um espectro de odiosos acintes aos princípios da separação dos poderes, do devido processo legal, da moralidade administrativa, na vertente do desvio de finalidade e da impessoalidade; razão pela qual o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuíza esta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para impedir que o referido ato possa violar direitos constitucionalmente assegurados.

## II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

## II.I DO CABIMENTO DA ADPF

A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi prevista na Constituição Federal, no artigo 102, §1º, e regulamentada pela Lei nº 9.882/1999. Seu objetivo maior é o de evitar o descumprimento de preceito fundamental, aumentando o grau de proteção jurisdicional. A sua origem está dentro do diapasão de garantir aos preceitos fundamentais plena eficácia, seja no seu aspecto positivo, seja no seu aspecto negativo.<sup>1</sup>

Para André Ramos Tavares, o termo “descumprimento” engloba a violação de norma constitucional fundamental por qualquer comportamento, ou seja, tanto pode descumprir a Constituição um ato normativo como um ato não normativo.<sup>2</sup> A Lei nº 9.882/1999 contemplou duas modalidades possíveis para o manejo da ADPF, a saber: a arguição autônoma, que representa uma típica modalidade de jurisdição constitucional abstrata, desvinculada de qualquer caso concreto; e a incidental, que pressupõe a existência de determinada lide intersubjetiva, na qual tenha surgido uma controvérsia constitucional relevante.

Conforme dispõe o *caput* do artigo 1º da Lei nº 9.882/1999, a arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e **terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público**. Além do descumprimento de preceito fundamental, a Lei nº 9.882/1999 assevera que caberá a ADPF quando for relevante o fundamento da controvérsia sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição. Para o seu cabimento, é necessário que estejam presentes os seguintes requisitos: a) lesão ou ameaça a preceito fundamental; b) um ato do Poder Público capaz de provocar a lesão; c) a inexistência de qualquer outro meio eficaz de sanar

---

<sup>1</sup> AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 703.

<sup>2</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 313.

a lesividade. Estes três requisitos estão sobejamente configurados, conforme será demonstrado no corpo desta peça inaugural.

## II.II DA LESÃO E AMEAÇA A PRECEITO FUNDAMENTAL. DA OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Preceito significa ordem, comando, prescrição, o que abrange o conceito de norma como gênero do qual defluem duas espécies: as regras e os princípios constitucionais.<sup>3</sup> O segundo designativo indica a fundamentalidade do preceito, sua imprescindibilidade para o conjunto de normas que formam a Carta Magna.

Nota-se, com isso, que a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível acinte a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio. Sustenta André Rufino do Vale que tendo em vista as interconexões e interdependências entre princípios e regras, não seria recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto da Carta Magna.<sup>4</sup>

Dependendo da extensão dada ao mencionado instituto jurídico, ele pode se tornar um relevante instrumento para a garantia dos direitos fundamentais da sociedade, mormente quando não há nenhum sentido para interpretação restritiva do seu alcance,

---

<sup>3</sup> “Nos quadrantes do Direito, portanto, a noção de preceito ancora-se na ideia de ‘ordem’, ‘comando’, identificando-se, uma vez mais, com o sentido que se encontra tanto em regras quanto em princípios. Parece, pois, que ‘preceito’ engloba tanto as regras quanto os princípios. Assim, torna-se sinônimo de ‘norma’, no sentido empregado acima, insista-se, designativo das regras e princípios jurídicos”. TAVARES, André Ramos. **Tratado de arguição de descumprimento de preceito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2001. P. 117.

<sup>4</sup> VALE, André Rufino. **Estrutura das normas de direitos fundamentais: repensando a distinção entre regras, princípios e valores**. São Paulo: Saraiva, 2009.

que abrangeria apenas os preceitos fundamentais. Mesmo diante da indefinição quanto à extensão do conceito, parece não pairar dúvidas de que cabe arguição de preceito fundamental contra afronta aos direitos e garantias fundamentais (arts. 5º ao 17 da CF/88), às cláusulas pétreas (art. 60, I ao IV da CF/88) e aos princípios sensíveis (art. 34, I a VII da CF/88), dentre outros contidos nas demais partes da *Lex Mater*, que deve ser interpretada como um todo sistêmico.

Frise-se que devem ser entendidos não apenas os preceitos explícitos, mas também os implícitos, que aumentam a eficácia do ordenamento jurídico. Se não fosse assim, a tutela dos direitos fundamentais restaria incompleta, e a jurisdição constitucional deixaria de auferir um importante elemento de legitimidade. **Conforme será demonstrado pormenorizadamente, os preceitos fundamentais vulnerados são: o princípio da separação dos poderes, do devido processo legal, da moralidade administrativa, na vertente do desvio de finalidade e da impessoalidade.**

### **II.III DO ATO DO PODER PÚBLICO E DA OBSERVÂNCIA AO POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE**

A teor do comando vertido do artigo 1º, da Lei nº 9.882/1999, **a ADPF terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.** Frise-se, no ponto, que aí estão incluídos os atos de natureza normativa, administrativa e judicial. **No caso posto sob análise, o ato estatal do qual resulta a ameaça de lesão que se pretende consubstancia-se na edição do Decreto de 21 de abril de 2022, editado pelo Presidente da República.**

O artigo 4º, §1º, da Lei nº 9.882/1999 é categórico quanto à vedação do ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.<sup>5</sup> Vale dizer, a ADPF somente poderá ser usada quando

---

<sup>5</sup> Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta. §

não houver mais nenhum mecanismo adequado para a garantia dos preceitos fundamentais, ou quando esses mecanismos não produzirem os efeitos desejados. <sup>6</sup> Da análise do preceptivo legal mencionado poderia parecer que somente na hipótese de absoluta inexistência de qualquer outro meio eficaz de para afastar eventual lesão poder-se-ia manejar a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Para a verificação do cumprimento da subsidiariedade não basta a existência de mecanismos que combatam a lesão a preceito fundamental. É preciso indagar acerca da sua eficácia, da força e extensão do mecanismo, sendo referencial válido, para o uso do teste, haver no sistema judicial a possibilidade de sanar plenamente a lesão a preceito fundamental por outro mecanismo. Esclarece o **Ministro Celso de Mello**, que **o princípio da subsidiariedade “não pode- nem deve- ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República**. Se assim não se entendesse, a indevida aplicação do princípio da subsidiariedade poderia afetar a utilização dessa relevantíssima ação de índole constitucional, o que representaria, em última análise, a inaceitável frustração do sistema de proteção que a Carta Política institui em favor de preceitos fundamentais, de valores essenciais e de direitos básicos, com grave comprometimento à própria efetividade da Constituição”. <sup>7</sup>

---

<sup>1º</sup> Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

<sup>6</sup> “A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, no entanto, não basta, só por si, para justificar a inovação do princípio em questão, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir, revelar-se-á essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se aptos a sanar, de modo eficaz e real, a situação de lesividade que se busca neutralizar com o ajuizamento da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental” (ADPF nº 17/AP, Rel, Min. Celso de Mello).

<sup>7</sup> ADPF nº 187/DF, Rel. Min. Celso de Mello.

Ensina o Ministro Luís Roberto Barroso que “a demora inevitável no esgotamento de todas as outras vias comprometerá, naturalmente, os objetivos visados pela arguição, dentre os quais o de evitar a incerteza trazida por decisões contraditórias e de promover segurança jurídica. É necessária, portanto, uma interpretação mais aberta e construtiva da regra da subsidiariedade. A questão central aqui parece estar na eficácia do outro meio referido na lei, isto é, no tipo de solução que é capaz de produzir. Considerando que a decisão na ADPF é dotada de caráter vinculante e contra todos, quando esses efeitos forem decisivos para o resultado que se deseja alcançar, dificilmente uma ação individual ou coletiva de natureza subjetiva poderá atingí-los”.<sup>8</sup>

*In casu*, não há qualquer remédio processual no âmbito da jurisdição constitucional concentrada que permita o questionamento do ato ora impugnado. **Com efeito, tem-se que o Decreto de 21 de abril de 2022, editado pelo Presidente da República, é ato de efeito concreto, já que direcionado apenas ao Senhor Daniel Silveira, o que afasta a possibilidade de ajuizamento de ADI para impugná-lo.**<sup>9</sup> Cite-se, a propósito, o entendimento perfilhado por este Egrégio Supremo Tribunal:

(...) O ato normativo de que cuida o artigo 102, I, a, da Constituição Federal, apto a promover a atuação deste Supremo Tribunal Federal em sede de ação direta de inconstitucionalidade, deve i) ser proveniente do Poder Público federal ou estadual; ii) violar, em tese, diretamente o texto constitucional; e iii) **possuir generalidade e abstração, o que afasta do objeto da fiscalização abstrata os atos normativos secundários e os atos de efeitos concretos. 2. A determinabilidade dos destinatários da norma retira sua abstração quando os destinatários são individualizados pelo ato, que passa a ter efeitos concretos.** Precedentes: ADI 2.630-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 5/11/2014; ADI 4.040, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, Dje de 1º/7/2013; ADI 4.620-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, Dje de 1º/8/2012; ADI 2.135, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 12/5/2000. (STF – AgR ADI: 6079 DF – DISTRITO FEDERAL

---

<sup>8</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. P. 314.

<sup>9</sup> “Não há dúvida de que o controle abstrato não se destina a ato não dotado de abstração e generalidade. O entendimento do STF é pacífico no sentido de que os atos de efeitos concretos não abrem ensejo para a ação direta de inconstitucionalidade”. SARLET, Ingo. MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2018. P. 1147.



0017855-39.2019.1.00.0000, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 14/02/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Dje-047 06-03-2020).

Isso dito, ressumbre iniludível que a pretensão ora deduzida nesta sede processual não encontra obstáculo na regra inscrita no artigo 4º, §1º, da Lei nº 9.882/1999, o que permite, satisfeita a exigência imposta pelo postulado da subsidiariedade, a admissibilidade da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

### **III. DOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS VIOLADOS**

#### **III.I DOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL**

Esteio sagrado do liberalismo, o dogma da separação dos poderes foi positivado no célebre artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem, contida na Constituição Francesa de 3 de setembro de 1791, que assim rezava: “Toda sociedade que não assegura a garantia dos direitos nem a separação dos poderes não possui constituição”. Esse princípio, nas origens de sua reformulação foi, talvez, o mais sedutor, no que magnetizou os construtores da liberdade contemporânea e serviu de inspiração e paradigma a todos os textos de Lei Fundamental, como garantia suprema contra as invasões do arbítrio nas esferas de liberdade política. No Brasil, o princípio da separação dos poderes foi albergado pelo artigo 2º da Constituição Federal de 1988.<sup>10</sup>

Ou seja, nesse sistema institucional há uma observância à hierarquia normativa, à separação dos poderes e aos direitos humanos. Não se desconhece que a teoria da separação dos poderes jamais foi aplicada tal como originariamente concebida, no que habita o plano da natureza formal. Em que pesem, contudo, as imperfeições do sistema

---

<sup>10</sup> **Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

de *checks and balances*, entende-se que elas não têm o condão de legitimar a ablação de uma competência constitucional expressamente atribuída a determinado Poder. O alargamento de competências de um Poder de Estado coloca em risco a própria lógica dos freios e contrapesos, conforme ressalta Jellinek.<sup>11</sup>

Ensina o Professor Conrado Mendes que, “a distribuição das faculdades de instituir e de vetar em diferentes agentes públicos conduz a um desenho institucional, no qual é feita a distribuição de poderes, a determinação dos objetivos e dos canais de comunicação entre eles, até que uma decisão venha a ser tomada, após o crivo de diferentes agentes”.<sup>12</sup>

Apesar da teoria da separação dos poderes apresentar algumas imperfeições dado o caráter multifacetado das instituições e da sociedade, as funções inerentes a cada poder mantêm-se intocáveis, como a de julgar, conferida ao Poder Judiciário. *In casu*, o Supremo Tribunal Federal julgou a pretensão punitiva do Estado, através de uma ação penal que respeitou todo o devido processo legal, culminando no julgamento de mérito, nos exatos termos do art. 102, *b*, da CF/88. Eventuais discordâncias acerca do mérito do julgamento devem ser veiculadas através dos meios recursais competentes, interpostos pelos legitimados para tanto, ou seja, pelo Réu, apenas.

Por outro lado, como uma das prerrogativas do presidente da República, tem-se a concessão do indulto, nos moldes previstos no art. 84, inciso XII, da Carta Magna. Na espécie, fala-se em graça ou perdão constitucional, que também está prevista no art. 734 do Código de Processo Penal. Na prática, o instituto extingue ou diminui as penas impostas. No entanto, o arquétipo constitucional que consagra o regime democrático e os

---

<sup>11</sup> JELLINEK, Georg. **Teoria general del estado**. Buenos Aires: ed. IB de F, 2005. p. 747.

<sup>12</sup> MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 132.

princípios da Administração Pública como signos do Estado Democrático de Direito, não permite a utilização desta prerrogativa para fins escusos.

Diz-se isso porque o Presidente da República editou o Decreto de 21 de abril de 2022 com o cerne de violar as competências constitucionais deste Supremo Tribunal Federal e desrespeitar suas decisões, em um ato eminentemente autoritário e inconstitucional. Intentou-se, com isso, fazer tábula rasa do julgamento realizado no dia 20 (vinte) de abril de 2022, que condenou o Senhor Daniel Silveira. Ou seja, o presidente da República fez uso de um instrumento constitucional para beneficiar pessoa próxima apenas por não concordar com o posicionamento externado pelo Supremo Tribunal Federal, o que se configura como uma estratégia para não cumprir uma decisão judicial.

Importa destacar o alerta de Carlos Maximiliano trazido à baila pelo Professor Francisco Queiroz, no sentido de que “nenhum governo que se respeite, perdoará por mera bondade, sentimentalismo, ou afeição. As lágrimas das mães ou as súplicas de amigos preclaros dos parentes dos criminosos não devem influir no espírito do Presidente. É qualidade rara de homem de Estado e resistência oportuna ao pendor natural para ações de pura magnanimidade”.<sup>13</sup>

Rememora-se, também, o arremate proferido pela Ministra Cármen Lúcia, por ocasião do julgamento da ADI 4815: “o respeito ao pensar contrário é sinal de civilidade. A intolerância é fonte de enganos e fúrias e o resultado nunca é positivo para a convivência harmônica das pessoas. O direito existe para o homem, não o homem para o direito. E os homens vivem em comunidade, para o que é necessário compreensão, tolerância e limites em suas ações, contrariamente ao quê nada pode dar certo. Não há

---

<sup>13</sup> MAXIMILIANO Pereira dos Santos, CARLOS. **Comentários à Constituição brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal coleção história do constitucionalismo brasileiro – 2005, P.513.

alguém tão melhor que o outro que possa submeter a sua vida a patamar superior a todos os outros”.

Noutro quadrante, tem-se a iniludível ofensa ao princípio do devido processo legal. O *due process of law* significa que para um cidadão sofrer o alcance de uma norma, seja em processo judicial seja em processo administrativo, torna-se necessário que seja conferido respeito incontido à forma, que é garantia. Deve-se assegurar o direito a um processo previamente regulamentado, seguindo os procedimentos estatuídos em lei, dos seus albores até a entrega da prestação jurisdicional, com o trânsito em julgado do comando judicial. A partir do trânsito em julgado, no processo penal, inicia-se a fase de execução da pena.

Acontece que o Presidente da República ultrapassou as etapas processuais nos autos da AP 1044 para conceder a graça independentemente do trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Como é cediço, o instituto somente pode vir à lume na ambiência da execução penal. *In casu*, o acórdão sequer foi publicado para que o Senhor Daniel Silveira possa interpor os recursos cabíveis, no que também não há se falar em trânsito em julgado. Não se pode, por razões lógicas, interromper a pretensão punitiva estatal antes que ela inicie. Vale dizer, o ato em apreço interrompeu o processo em curso, em ordem a macular o princípio do devido processo legal e, nessa extensão, o princípio da separação dos poderes.

### **III.II DOS PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, NA VERTENTE DO DESVIO DE FINALIDADE, E DA IMPESSOALIDADE**

Configura-se como uma parêmia, hodiernamente, que os valores sejam introduzidos e espriados por todo o ordenamento jurídico por intermédio dos princípios constitucionais. Essa função dos princípios é exercida em virtude do seu caráter deontológico, garantindo que eles sejam universalmente obrigatórios e não apenas

especialmente preferíveis. Os princípios da Administração Pública explicitados no texto constitucional são cinco, a saber: moralidade, impessoalidade, legalidade, publicidade e eficiência (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988). Todavia, vários parâmetros implícitos devem ser respeitados, como o da razoabilidade, da irrenunciabilidade do interesse público etc. Os parâmetros implícitos devem ser obedecidos para reforçar os explícitos, isto é, as ilações de princípios que não estão contidos na Carta Magna servem para indiretamente densificar (reforçar) o conteúdo daqueles que estão inseridos nas normas constitucionais.<sup>14</sup>

. A moralidade é uma espécie de ética, na sua busca pela retilineidade das condutas humanas. Seria a concretização dos parâmetros de conduta fornecidos pela ética. O enfoque da Administração Pública deve se ater não apenas ao resultado das realizações estatais, mas ao modo como estas são estabelecidas. O resultado não será lícito se o procedimento não o for, se as motivações para o seu surgimento se separarem da virtude e da moral. Analisar a moralidade dos atos administrativos é averiguar a boa-fé com o qual foram praticados, ou seja, se foram voltados à realização do objetivo traçado pela lei, ou se voltados a prejudicar os administrados, em atendimento apenas ao interesse pessoal do administrador, que agiu desconsiderando a ideia de *res pública*.

Para a Ministra Cármen Lúcia, a moralidade deve ter primazia sobre os outros princípios constitucionais da Administração Pública, por constituir imperativo categórico dos entes estatais, configurando-se como elemento interno a fornecer a substância válida do comportamento público, no que toda atuação administrativa parte desse princípio e a ele se volta.<sup>15</sup> Nessa esteira, não faz sentido atentar-se contra as instituições e seus valores fundamentais, ainda que na vivência de situações excepcionais, no que é perfeitamente possível zelar pela

---

<sup>14</sup> AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 432.

<sup>15</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 213.

moralidade administrativa por meio da correta utilização dos instrumentos existentes na ordem jurídica.

Isso dito, observa-se, na espécie, que há ocorrência de nítido abuso de poder, consubstanciado no desvio de finalidade. O desvio de poder, ou *détournement de pouvoir*, criado originariamente na jurisprudência francesa, representa um limite ao poder discricionário pelo lado dos fins, dos motivos da Administração.<sup>16</sup> Ele, por sua vez, ocorre quando uma autoridade manuseia o poder discricionário com o fito de atingir fim diverso do que se estima no interesse público previsto em lei, autorizando o Poder Judiciário a decretar a nulidade do ato, já que a Administração fez uso indevido da discricionariedade.<sup>17</sup> É limite que visa impedir que a prática do ato administrativo dirija-se à consecução de um fim de interesse privado, ou até mesmo de outro fim público estranho à previsão legal.<sup>18</sup>

O desvio de poder é fundamento para anulação do ato administrativo, indagando-se acerca dos móveis que inspiraram o administrador; o sentimento, o desejo que o inspirou, haja vista que na forma o ato é perfeito.<sup>19</sup> Assim, haverá desvio de poder sempre que o agente atuar com finalidade diversa da perseguida em lei, viciando o ato, ainda que não seja contrário ao ordenamento de forma direta.<sup>20</sup> Esse tipo de abuso de poder faz emergir ato cujo fim é absolutamente incompatível com o espírito de justiça e imparcialidade que deve nortear os atos do agente público.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. A teoria do desvio de poder em Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, nº 7, p. 62-63, jan./mar. 1947.

<sup>17</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 253.

<sup>18</sup> TÁCITO, Caio. O desvio de poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 228, p. 2, abr./jun. 2002.

<sup>19</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 174.

<sup>20</sup> GORDILLO, Agustin. **Tratado de derecho administrativo**. 5. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000. p. 23-24.

<sup>21</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Sintomas denunciadores do “desvio de poder”. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, v. 71, p. 79, 1976.

Na hipótese vertente, é fácil vislumbrar que o Presidente da República utilizou-se de um instrumento constitucional para beneficiar um aliado político, em flagrante desvio de finalidade. Tanto é assim que o Professor Francisco Queiroz acentuou que “tem-se sim o mal uso de um remédio constitucional excepcional, para atender a conveniências pessoais, para atender a interesses de pessoas que são caras e em princípio, fieis, ao transitório Chefe de Governo. Aqui se tem, evidentemente, uma hipótese de DESVIO DE FINALIDADE. Não é constitucionalmente sustentável, utilizar-se de “indulto individual” para conceder verdadeiro “salvo conduto” a condutas penalmente reprováveis incontestavelmente praticadas por agente político no exercício de função relevante. Aqui tem-se uma pretensão de utilização descabida de uma previsão do art. 84 da CF/88 para agasalhar flagrante abuso e pretensão de agressão ao exercício de um Poder constitucional”.<sup>22</sup>

O desvio de finalidade também aponta na violação ao princípio da impessoalidade, na medida em que o interesses privados foram entronizados em detrimento do interesse público, o que também configura em um abuso de poder. O abuso de poder denota aspecto vicioso do ato administrativo, que configura arbitrariedade na conduta do administrador, eivando o ato de nulidade.<sup>23</sup> Trata-se de aberração da discricionariedade da qual é detentor o administrador *da res publica*, que se inclina ao interesse pessoal, abrogando com sua conduta o interesse da Administração.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> QUEIROZ, Francisco. Reflexões sobre um Decreto concessivo de indulto individual. Uma hipótese de abuso de direito. Disponível em: < [https://www.ufpe.br/cj/informes/-/asset\\_publisher/hQUi8Q51DUkU/content/reflexoes-sobre-um-decreto-concessivo-de-indulto-individual-uma-hipotese-de-abuso-de-direito-/40703](https://www.ufpe.br/cj/informes/-/asset_publisher/hQUi8Q51DUkU/content/reflexoes-sobre-um-decreto-concessivo-de-indulto-individual-uma-hipotese-de-abuso-de-direito-/40703)> . Acesso em 22 de abril de 2022.

<sup>23</sup> TÁCITO, Caio. O desvio do poder no controle dos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 228, p. 2, abr./jun. 2002.

<sup>24</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. Sintomas denunciadores do “desvio de poder”. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, v. 71, p. 79, 1976.

Vale dizer, não houve escrúpulos para violar o texto maior. Nesse passo, ao atentar-se para os motivos que estruturaram o ato, especificamente em relação à teoria dos motivos determinantes, vislumbra-se que intentou-se promover uma interpretação da CF, em usurpação das competências deste Supremo Tribunal.

Em verdade, o Presidente da República quis fazer as vezes do órgão julgado para, sob sua ótica e régua, afastar o posicionamento firmado pelo Poder Judiciário e fincar de forma autoritária o que acha certo, sobretudo para resguardar interesses dos seus aliados. Nesse passo, tem-se, conforme a jurisprudência do STJ, que “consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. **Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o resultado nele contido**”.<sup>25</sup>

No caso em concreto, há falta de congruência entre as razões explicitadas no ato e o seu resultado, máxime porquanto ultrapassou-se o sentido do interesse público para beneficiar o Senhor Daniel Silveira, em uma clara afronta ao Supremo Tribunal Federal, intérprete máximo da Constituição Federal de 1988.

#### IV. DA MEDIDA LIMINAR DE URGÊNCIA

Já não é novidade que o interstício temporal consubstanciado entre a instauração do processo e o proferimento de provimento definitivo apresenta demasiados percalços, em ordem a inviabilizar a efetiva realização de direitos. Para Fernando Horta Tavares, “o tempo teria um fluir vagaroso, que é incompatível com o virtuoso acesso à ordem jurídica

---

<sup>25</sup> (AgRg no REsp 1280729/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/04/2012, DJe 19/04/2012)



justa".<sup>26</sup> Existem situações em que o tempo utilizado para obtenção da certeza processual com a tutela final é tão grande que o próprio titular do direito terá sucumbido. Em outros casos, o jurisdicionado que buscou amparo no Poder Judiciário apenas observa inerte o perecimento do direito que buscou tutelar. Partindo dessas premissas, Marcelo Abelha assevera que o tempo é amigo da estabilidade da situação lamentada, no que quanto mais o processo demora para efetivar o resultado pretendido, tanto mais tempo permanecerá de pé a situação injusta, causando danos ao longo do seu curso.<sup>27</sup>

Desse modo, as situações de urgência precisam ser rapidamente debeladas, sob pena, de o risco que surge iminente deixar de ser abstrato e passar a ser concreto, tornando inútil e sem razão de ser uma proteção tardia. A teor do comando inscrito no §1º do artigo 5º da Lei 9.882/99, em caso de **extrema urgência** ou **perigo de lesão grave**, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, *ad referendum* do Tribunal Pleno.

*In casu*, a **extrema urgência** emerge no fato do elevado grau de acinte aos preceitos fundamentais violados, que foram apontados na petição inicial desta ADPF, sobretudo quanto ao desrespeito ao princípio da separação dos poderes e à respeitabilidade que se deve conferir aos pronunciamentos deste Supremo Tribunal. Deve-se extirpar, de logo, todo e qualquer ato que arrefeça a importância da manutenção das instituições nos moldes traçados pela Constituição Federal de 1988.

O **perigo de lesão grave** é inconteste, porquanto violou-se o regime democrático e os pilares estruturantes da Constituição Federal de 1988, de modo que não se pode permitir que o ato continue a perpetuar os efeitos nefastos e deletérios perante toda a

---

<sup>26</sup> TAVARES, Fernando Horta. Tempo e processo. In: TAVARES, Fernando Horta (Coord.). Urgências de Tutela: processo cautelar e tutela antecipada. Curitiba: Juruá, 2007. P. 111.

<sup>27</sup> ABELHA, Marcelo. **Manual de direito processual civil**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. P. 382.

ordem constitucional, na medida em que o referido decreto não é compatível com o Estado Democrático de Direito, no que, sob hipótese alguma, merece subsistir.

## V. DOS PEDIDOS

Pelo fio do exposto, **requer** a Vossa Excelência o seguinte: .

I) A admissibilidade da presente ADPF, ante a satisfação dos requisitos estampados na Lei nº 9.882/1999, máxime quanto à satisfação do postulado da subsidiariedade;

II) Em caso deste Supremo Tribunal entender pelo não cabimento de ADPF, na espécie, o recebimento da presente ação como ADI, em consagração ao princípio da fungibilidade e à jurisprudência desta Suprema Corte;<sup>28</sup>

III) A concessão de **medida liminar** *ad referendum* do Plenário, nos termos do artigo 5º, §1º, da Lei nº 9.882/1999, para **suspender os efeitos do Decreto de 21 de abril de 2022**, em razão do alto grau de lesividade e ameaça aos preceitos fundamentais indicados, até o julgamento final desta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;

IV) A adoção do rito do art.12 da Lei nº 9.868/99, por analogia (neste sentido: ADPF 181, Rel. Min. Marco Aurélio; ADPF 627, Rel. Min Luís Roberto Barroso).

V) A solicitação de informações à Advocacia-Geral da União, bem como a manifestação da Procuradoria-Geral da República, nos termos dos artigos 6º, *caput*, e 7º, parágrafo único, ambos da Lei nº 9.882/1999;

VI) No mérito, que seja reconhecida a lesão aos preceitos fundamentais apontados, com a conseqüente anulação do Decreto de 21 de abril de 2022.

---

<sup>28</sup> STF, ADPF 72, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Ellen Gracie, DJ 02.12.2005.

Protesta, ainda, se necessário, pela produção de provas admitidas pelo artigo 6º, §1º, da Lei nº 9.882/1999.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília (DF), 22 de abril de 2022.



**WALBER DE MOURA AGRA**  
OAB/PE 757-B

**MARA HOFANS**  
OAB/RJ 68.152

**IAN RODRIGUES DIAS**  
OAB/DF 10.074

**MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO**  
OAB/RJ 62.818

**ALISSON LUCENA**  
OAB/PE 37.719

**LUCAS GONDIM**  
OAB/PB 29.510