

27/11/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.134 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S)	:PARTIDO PROGRESSISTA
ADV.(A/S)	:PAULO AMADOR THOMAZ ALVES DA CUNHA BUENO (147616 SP OAB)
ADV.(A/S)	:LUIZ CHRISTIANO GOMES DOS REIS KUNTZ
ADV.(A/S)	:DANIEL BETTAMIO TESSER
ADV.(A/S)	:CESAR LUIZ DE OLIVEIRA JANOTI
ADV.(A/S)	:LUIZ EDUARDO DE ALMEIDA SANTOS KUNTZ
ADV.(A/S)	:FABIO WAJNGARTEN
ADV.(A/S)	:SAULO LOPES SEGALL
ADV.(A/S)	:CLAYTON EDSON SOARES
ADV.(A/S)	:THAIS CRISTINA DE VASCONCELOS GUIMARÃES
AGDO.(A/S)	:RELATOR DA PET Nº 10.405 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
ADV.(A/S)	:SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA

Agravo regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Não atendimento do requisito da subsidiariedade. Existência de outros meios capazes de sanar a lesividade. Situação jurídica individual e concreta. Pretensão de natureza subjetiva. Inviabilidade de defesa por meio de ação de controle concentrado. Conhecimento e não provimento do agravo regimental.

1. A subsidiariedade constitui pressuposto de admissibilidade da arguição 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**, verifica-se a não satisfação do requisito da subsidiariedade não só porque o ato contra o qual se insurge a presente arguição poderia 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

ADPF 1134 AGR / DF

individual e concreta que não pode ser instrumentalizada pelo manejo de um processo objetivo, “sob pena de se banalizar o instituto da arguição e se transmudar sua natureza de processo objetivo para subjetivo” (v.g., ADPF nº 455-AgR, de **minha relatoria**, DJe de 28/6/23).

3. Agravo regimental do qual se conhece e ao qual se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento, por unanimidade de votos, em conhecer do agravo e negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 15.11.2024 a 26.11.2024.

Brasília, 27 de novembro de 2024.

Ministro Dias Toffoli
Relator

27/11/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.134 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S)	: PARTIDO PROGRESSISTA
ADV.(A/S)	: PAULO AMADOR THOMAZ ALVES DA CUNHA BUENO (147616 SP OAB)
ADV.(A/S)	: LUIZ CHRISTIANO GOMES DOS REIS KUNTZ
ADV.(A/S)	: DANIEL BETTAMIO TESSER
ADV.(A/S)	: CESAR LUIZ DE OLIVEIRA JANOTI
ADV.(A/S)	: LUIZ EDUARDO DE ALMEIDA SANTOS KUNTZ
ADV.(A/S)	: FABIO WAJNGARTEN
ADV.(A/S)	: SAULO LOPES SEGALL
ADV.(A/S)	: CLAYTON EDSON SOARES
ADV.(A/S)	: THAIS CRISTINA DE VASCONCELOS GUIMARÃES
AGDO.(A/S)	: RELATOR DA PET Nº 10.405 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de agravo regimental interposto pelo **Partido Progressista** contra decisão monocrática mediante a qual **não conheci** da presente arguição, por inobservância do requisito da subsidiariedade (e-doc. 16).

Nas razões recursais, afirma o agravante, primeiramente, que a decisão ora questionada teria incorrido em erro técnico, argumentando que o art. 21, § 1º, do Regimento Interno desta Corte “somente autoriza o não conhecimento monocrático quando for hipótese de incompetência”, o que não ocorre na espécie (e-doc. 21, fl. 11).

Na sequência, sustenta não haver outro meio processual capaz de sanar a lesividade apontada, sendo certo, a seu ver, que a aferição da existência de outro meio efetivo para tanto “deve ser feita, essencialmente, no âmbito das ações integrantes do controle abstrato de atos e normas” (fl. 12, e-doc. 21).

ADPF 1134 AGR / DF

Ademais, alega que o Progressista, como partido político que é, não poderia ter impetrado mandado de segurança contra o ato objeto da presente arguição, muito menos interposto recurso de agravo interno, “por não integrar a relação jurídica estabelecida na PET nº 10.405” (e-doc. 21, fl. 16).

Por fim, o recorrente assevera que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não admite a impetração de mandado de segurança para se questionar ato de ministro da Corte.

Ao final, pede a reconsideração da decisão monocrática, para se afastar a inobservância do requisito da subsidiariedade e se conhecer da arguição, submetendo-se o caso a julgamento de mérito pelo Plenário. Não havendo reconsideração, pleiteia o conhecimento do presente agravo, a fim de que seja

“submetido ao julgamento do Colegiado, provido e, ao final, acolhidas integralmente as razões oportunamente apresentadas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para declarar a inconstitucionalidade do Ato do Poder Público emanado do Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes, em 08 de junho de 2022, que determinou a autuação dos Ofícios nº 2043843/2022 – SICINT/DICINT/CGI/DIP/PF e nº 2146742/2022 – SICINT/DICINT/CGI/DIP/PF” (fl. 21, e-doc. 21).

É o relatório.

27/11/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 1.134 DISTRITO FEDERAL****VOTO****O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Conforme relatado, trata-se de **agravo regimental** interposto pelo **Partido Progressista** contra decisão monocrática por meio da qual **não conheci** da arguição de descumprimento de preceito fundamental manejada com a finalidade de se questionar ato do Ministro **Alexandre de Moraes** proferido nos autos do Inq nº 4.874, pelo qual Sua Excelência determinou a autuação de ofícios da Polícia Federal como petições autônomas, originando a Pet nº 10.405.

No caso, a inadmissibilidade da ação está fundada na não satisfação do requisito da subsidiariedade, já que a ação se volta contra ato passível de impugnação por outros meios processuais.

Alega o recorrente, por sua vez, **(i)** que houve erro técnico na decisão impugnada; **(ii)** que a ADPF é o único processo de natureza objetiva que se apresenta eficaz na hipótese; **(iii)** que não poderia ter impetrado mandado de segurança, tampouco agravo interno, dada a ausência de legitimidade ativa para tanto; e, por último, **(iv)** que não seria possível impetrar **mandamus** em desfavor de ato praticado por ministro da Corte.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, **deve-se conhecer do presente agravo interno.**

No mérito, após examinar detidamente os autos, verifico que a **irresignação do recorrente não merece prosperar.**

A arguição de descumprimento de preceito fundamental encontra abrigo no art. 102, § 1º, da Constituição de 1988, consistindo em uma das formas de se provocar o exercício do **controle concentrado e abstrato de constitucionalidade**, cujo objetivo precípua é a **preservação da higidez constitucional e da segurança jurídica.**

Coube à Lei nº 9.882/99 dispor sobre o procedimento da arguição, prescrevendo que essa espécie de ação terá cabimento para “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”

ADPF 1134 AGR / DF

(art. 1º, **caput**), ou, ainda, “quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluído os anteriores à Constituição” (art. 1º, parágrafo único, inciso I).

O art. 4º, § 1º, do referido diploma legal, por seu turno, reputa ser **inadmissível a arguição quando houver qualquer outro meio eficaz de se sanar a lesividade**. Trata-se do **requisito da subsidiariedade**, que configura, no entendimento do Supremo Tribunal Federal, pressuposto de admissibilidade da arguição, sem o qual a ação deve ser rejeitada de plano (v.g., ADPF nº 646-AgR, de **minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 24/8/21; ADPF nº 158-AgR, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/15; e ADPF nº 319-AgR, de **minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 19/12/14).

Nessa esteira, dada a disciplina imprecisa conferida pela lei de regência, e valendo-se do amplo espaço de conformação do instituto deixado pelo legislador, a Corte firmou o entendimento de que,

“ao assentar o requisito da subsidiariedade da ADPF, o art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999 legitima o Supremo Tribunal Federal a exercer, caso a caso, o juízo de admissibilidade, seja quando incabíveis os demais instrumentos de controle concentrado, seja quando constatada a insuficiência ou inefetividade da jurisdição subjetiva” (ADPF nº 76-AgR, Rel. Min. **Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 27/10/21 – grifos nossos).**

Conforme leciona, em sede doutrinária, o Ministro **Roberto Barroso**,

“[o] descabimento de outros mecanismos concentrados de controle de constitucionalidade, como assinalado, é um elemento necessário para caracterizar a presença da subsidiariedade que justifica a ADPF. Não se trata, porém, de elemento suficiente (...) é preciso que os mecanismos subjetivos existentes sejam insatisfatórios justificando uma intervenção concentrada por parte do STF. Se tais mecanismos

ADPF 1134 AGR / DF

forem adequados para afastar eventual lesão, não se justifica o uso da ADPF” (BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 289 – grifo nosso).

Pois bem. Feitas essas considerações iniciais, verifico que, na hipótese dos autos, o recorrente impugna decisão proferida pelo Ministro **Alexandre de Moraes** consistente na determinação de autuação de ofícios recebidos no bojo do Inq nº 4.874 (Milícias Digitais) como petições.

Conforme exposto na decisão que ora se pretende reformar, o ato atacado poderia ter sido objeto de impugnação pelas vias processuais ordinárias, com manejo de mandado de segurança, por exemplo, caso se entendesse que o ato estivesse revestido de teratologia, ilegalidade ou flagrante abuso.

Segundo a uníssona jurisprudência da Corte, “[é] incabível mandado de segurança contra ato judicial por ela própria emanado, inclusive aqueles proferidos por seus Ministros, **salvo nas hipóteses de teratologia, ilegalidade ou abuso flagrante**” (MS nº 38.386-ED-AgR, Rel. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 6/3/23 – grifos nossos).

No mesmo sentido, cito também os seguintes precedentes: MS nº 38.751-AgR, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, DJe de 11/1/23; MS nº 38.407-AgR, **de minha relatoria**, Tribunal Pleno, DJe de 19/5/22; e MS nº 39.623-ED-AgR, **de minha relatoria**, Segunda Turma, DJe de 27/8/24, em cujo voto condutor fiz consignar o seguinte:

“[Verifica]-se na consolidada jurisprudência deste Supremo Tribunal ser incabível mandado de segurança contra atos jurisdicionais das Turmas, do Plenário ou dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ressalvada situação na qual se demonstre flagrante ilegalidade ou teratologia.”

Reafirmo, outrossim, que, no caso concreto, o Ministério Público aviou oportunamente agravo interno no âmbito da Pet nº 10.405, no qual

ADPF 1134 AGR / DF

teceu alegações semelhantes às trazidas nesta arguição (e-doc. 5). Além disso, o requerente noticia, na petição inicial, que a Advocacia-Geral da União igualmente interpôs agravo interno no âmbito daqueles autos, com impugnações também similares às ora apresentadas.

Esses fatos processuais demonstram não só a presença de outras formas de se opor ao ato arguido, afastando o cabimento desta via processual para se sanar a violação alegada, como também apontam para o que parece ser uma tentativa do requerente de se utilizar da presente arguição como verdadeiro sucedâneo recursal, o que tem sido, aliás, expressamente rechaçado pelo Supremo Tribunal Federal em hipóteses análogas à dos autos. **Vide:**

“CONSTITUCIONAL. ADPF. EXECUÇÃO DE CRÉDITOS TRABALHISTAS. INCLUSÃO DE PESSOAS NÃO CONSTANTES DO TÍTULO EXEQUENDO. PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS INTEGRANTES DE UM MESMO GRUPO ECONÔMICO, SEM PRÉVIA PARTICIPAÇÃO NA FASE DE CONHECIMENTO. SUBSIDIARIEDADE. ADPF NÃO CONHECIDA. 1. A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada, 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. 2. **Arguição ajuizada com o propósito de revisão de decisões judiciais. Não cabimento da ADPF como sucedâneo recursal.** 3. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida” (ADPF nº 488, Rel. Ministra **Rosa Weber**, red. do ac. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 20/2/24 – grifos nossos).

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 448-A DA CLT. CONJUNTO DE DECISÕES DA JUSTIÇA TRABALHISTA QUE ALEGADAMENTE ATRIBUEM RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA ÀS EMPRESAS

ADPF 1134 AGR / DF

SUCEDIDAS SEM A DEVIDA COMPROVAÇÃO DE FRAUDE. ILEGITIMIDADE ATIVA. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. UTILIZAÇÃO DA ADPF COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência da CORTE exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da Requerente. Precedentes. 2. 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. 3. **Arguição ajuizada com o propósito de revisão de decisões judiciais. Não cabimento da ADPF como sucedâneo recursal.** Precedentes. 4. Agravo Regimental a que se nega provimento” (ADPF nº 951-AgR, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 6/2/24 – grifos nossos).

Acrescente-se que o próprio recorrente alega que não poderia ter questionado o ato pelas vias do processo subjetivo, uma vez que não integrava a relação jurídica estabelecida na Pet nº 10.405. Como facilmente se observa – **e reconhece o próprio recorrente** –, o ato impugnado tem efeitos concretos e destinatários certos.

Em verdade, não se constata, no caso em apreço, a dedução de uma pretensão de índole tipicamente objetiva. Dito de outro modo, **a presente arguição não tem como objetivo, *prima facie*, a preservação da supremacia e da unidade da Constituição, ou a higidez do ordenamento jurídico.** Pelo contrário. A pretensão deduzida nestes autos, sem dúvida, **apresenta feição subjetiva, relacionada à tutela do direito subjetivo dos investigados**, estando a questão constitucional apontada restrita, quando muito, ao plano subjacente.

Conforme jurisprudência da Corte,

ADPF 1134 AGR / DF

“[o]s processos objetivos do controle abstrato de constitucionalidade, tal qual a arguição de descumprimento de preceito fundamental, não constituem meio idôneo para tutelar situações jurídicas individuais e concretas” (ADPF nº 203-AgR, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 18/4/18).

Na mesma linha de inteligência, destaco também a ADI nº 1.434-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJ de 22/11/96; a ADI nº 1.254-AgR, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJ de 19/9/97; a ADI nº 2.551-MC-QO, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJ de 20/4/06; e, mais recentemente, a ADPF nº 629-AgR, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, DJe de 3/2/20; e a ADPF nº 1.004 ED, Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 11/10/24.

Verifica-se, na espécie, a não satisfação do requisito da subsidiariedade, não só porque **o ato contra o qual se insurge a presente arguição 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 arguição e se transmudar sua natureza de processo objetivo para subjetivo” (v.g., ADPF nº 455-AgR, de **minha relatoria**, DJe de 28/6/23).

Portanto, o presente agravo traduz o mero inconformismo do recorrente, que não logrou refutar todos os fundamentos da decisão recorrida nem apresentar fatos ou argumentos jurídicos suficientes e idôneos para infirmar os fundamentos atacados.

Pelo exposto, **conheço do agravo regimental e a ele nego provimento**.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
1.134**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

AGTE.(S) : PARTIDO PROGRESSISTA

ADV.(A/S) : PAULO AMADOR THOMAZ ALVES DA CUNHA BUENO (147616 SP
OAB)

ADV.(A/S) : LUIZ CHRISTIANO GOMES DOS REIS KUNTZ (49806/SP)

ADV.(A/S) : DANIEL BETTAMIO TESSER (64950/PE, 107080/PR,
208351/SP)

ADV.(A/S) : CESAR LUIZ DE OLIVEIRA JANOTI (50529/DF, 136141/RJ,
452003/SP)

ADV.(A/S) : LUIZ EDUARDO DE ALMEIDA SANTOS KUNTZ (307123/SP)

ADV.(A/S) : FABIO WAJNGARTEN (162273/SP)

ADV.(A/S) : SAULO LOPES SEGALL (208705/SP)

ADV.(A/S) : CLAYTON EDSON SOARES (252784/SP)

ADV.(A/S) : THAIS CRISTINA DE VASCONCELOS GUIMARÃES (249279/SP)

AGDO.(A/S) : RELATOR DA PET Nº 10.405 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu do agravo e negou-lhe provimento, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 15.11.2024 a 26.11.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário