

23/11/2021

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 843 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>:PARTIDO DOS TRABALHADORES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>:PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

**EMENTA:** AGRADO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO INTERNACIONAL. ALEGADOS ATOS DE HOSTILIDADE DO GOVERNO FEDERAL CONTRA DIPLOMATAS VENEZUELANOS EM TERRITÓRIO NACIONAL. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA NÃO INTERVENÇÃO E À INTEGRAÇÃO ECONÔMICA, POLÍTICA, SOCIAL E CULTURAL DOS POVOS DA AMÉRICA LATINA. DESCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. SUCEDÂNEO RECURSAL. TUTELA DE SITUAÇÕES SUBJETIVAS E CONCRETAS. PRECEDENTES. AGRADO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. Incabível arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver, comprovadamente, outro meio processual eficaz para sanar a alegada lesividade a preceito fundamental. Aplicação do princípio da subsidiariedade que rege essa classe processual. Precedentes.

2. Agrado regimental ao qual se nega provimento.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **negar provimento ao agrado regimental**, nos termos do voto da Relatora. Sessão Virtual de 12.11.2021 a 22.11.2021.

Brasília, 23 de novembro de 2021.

**ADPF 843 AGR / DF**

**Ministra CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora

23/11/2021

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 843 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>AGTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO DOS TRABALHADORES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO</b>
<b>AGDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

**RELATÓRIO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Em 27.9.2021, neguei seguimento à arguição de descumprimento de preceito fundamental, pela inobservância do princípio da subsidiariedade pelo arguente:

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO INTERNACIONAL. ALEGADOS ATOS DE HOSTILIDADE DO GOVERNO FEDERAL CONTRA DIPLOMATAS VENEZUELANOS EM TERRITÓRIO NACIONAL. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA NÃO INTERVENÇÃO E À INTEGRAÇÃO ECONÔMICA, POLÍTICA, SOCIAL E CULTURAL DOS POVOS DA AMÉRICA LATINA. DESCUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. SUCEDÂNEO RECURSAL. TUTELA DE SITUAÇÕES SUBJETIVAS E CONCRETAS. ARGUIÇÃO À QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.*

*Relatório*

*1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada em 11.5.2021, pelo Partido dos Trabalhadores - PT contra os atos de hostilidade diplomática promovidos pelo Governo Brasileiro em detrimento dos diplomatas venezuelanos alocados em território nacional, tendo em vista a sua violação ao Princípio da Não-Intervenção e à busca pela integração*

**ADPF 843 AGR / DF**

*econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina (art. 4º, inciso IV e parágrafo único, CF/88) (fl. 1, e-doc. 1).*

*Alega que ‘o ato a ser impugnado pelos fundamentos jurídicos oportunamente apresentados consubstancia-se na iniciativa do atual Presidente da República, Sr. Jair Messias Bolsonaro, em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores, de considerar funcionários diplomáticos venezuelanos personae non gratae em território nacional, impedindo-lhes exercer a função consular que lhes é conferida pelo governo de seu país’ (fl. 4, e-doc. 1).*

*Afirma que ‘a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, nesse contexto, se justifica uma vez que o ato de desacreditação de representantes diplomáticos venezuelanos afrontou preceitos constitucionais caros ao relacionamento do Brasil com nações estrangeiras, notadamente os princípios da não-intervenção e da igualdade entre os Estados, previstos no art. 4º, respectivamente nos incisos IV e V, da Constituição Federal, bem como a norma programática que determina a busca pela integração econômica, política, social e cultural com países latino-americanos, estabelecida no parágrafo único do mesmo dispositivo’ (fl. 4, e-doc. 1).*

*Assevera que, ‘no que toca aos conflitos travados e acordos entabulados pelas nações do mundo, o Brasil tem sido historicamente reconhecido por postura conciliadora, pragmática e, no mais das vezes, de neutralidade em assuntos sensíveis afetos a demais países. Durante a gestão do Sr. Jair Messias Bolsonaro, contudo, essa imagem foi repetidamente desfeita, à medida em que os interesses nacionais e transnacionais são preteridos em benefício exclusivo da visão ideológica estreita do atual governo’ (fl. 5, e-doc. 1).*

*Narra que ‘o primeiro episódio a ser destacado diz respeito à fala do Sr. Jair Messias Bolsonaro, quando ainda recém-eleito, a afirmar a intenção de transferir a embaixada brasileira de Tel Aviv para Jerusalém. A promessa, seguida do anúncio de que o governo brasileiro inauguraria escritório comercial em Jerusalém, 3 foi tomada em alinhamento inadvertido e acrítico das movimentações de política externa realizadas pelo ex-Presidente estadunidense, Donald J. Trump. Todavia, até então o Brasil posicionava-se com neutralidade no que tange ao conflito árabe-israelense, reafirmando a bandeira*

**ADPF 843 AGR / DF**

*conciliatória que lhe fora característica por tantos anos’ (fl. 5, e-doc. 1).*

*Acrescenta que ‘o segundo acontecimento que marcou a preocupante mudança da política externa brasileira sob a gestão do atual governo foi o rompimento com tradição diplomática firmada na Organizações das Nações Unidas (ONU), que trata da votação de resolução que fixa a necessidade de investigação de potenciais violações de direitos cometidas pelo governo israelense contra manifestantes. 15. A votação a favor da resolução é posição recorrente do Brasil no âmbito da Organização, tendo os governos brasileiros anteriores Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer votado a favor das investigações, entendimento contraposto pela diplomacia brasileira na gestão do Sr. Jair Messias Bolsonaro no ano de 2019’ (fl. 6, e-doc. 1).*

*Argumenta que ‘o terceiro fator marcante na política externa brasileira sob o comando de Jair Bolsonaro se verifica, por exemplo, nas reiteradas rugas com o atual Presidente francês. Desde divergências e embates relacionados à pauta ambiental, até acusações de politicalha feitas pelo Presidente brasileiro ao líder francês, as relações entre Brasil e França regrediram notavelmente desde o início da atual gestão brasileira, em que pese o Brasil seja o principal aliado comercial da nação francesa na América Latina’ (fl. 6, e-doc. 1).*

*Ressalta que, ‘somando-se à insatisfação gerada pela superficialidade do discurso proferido pelo Sr. Jair Messias Bolsonaro no Fórum Econômico Mundial e às crescentes tensões com a China, o maior parceiro comercial do Brasil, a sucessão de equívocos deliberados durante a gestão Bolsonaro recrudesceu no biênio 2020/2021. Isso se deu em virtude da superveniência de dois principais fatores: (i) a derrota de Donald J. Trump com o qual o Presidente brasileiro possuía maior alinhamento ideológico e político na corrida eleitoral pela presidência estadunidense; (ii) a chegada da COVID19 no Brasil’ (fl. 7, e-doc. 1).*

*Narra que ‘a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental cuida de mais um episódio de má gestão do atual governo em relação à posição do Brasil enquanto membro da comunidade das nações. Desta feita, trata-se da inconstitucionalidade*

**ADPF 843 AGR / DF**

*dos atos praticados pelo governo brasileiro relacionados à desacreditação de funcionários venezuelanos, por considerá-los personae non gratae, resultando na solicitação de que a República da Venezuela promova a retirada compulsória de tais pessoas do território nacional’ (fl. 8, e-doc. 1).*

*Aponta que, ‘em 23/1/2019, o Sr. Juan Guaidó, líder de oposição e presidente da Assembleia Nacional venezuelana se autodeclarara presidente da República da Venezuela, com apoio do atual governo brasileiro’<sup>20</sup>. Em seguida, no dia 4/6/2019, o Sr. Jair Messias Bolsonaro recebeu cartas credenciais da sedizente embaixadora venezuelana Maria Teresa Belandria Expósito, representante do governo de Juan Guaidó’ (fl. 9, e-doc. 1).*

*Informa que, ‘meses mais tarde, em 13/11/2019, apoiadores de Guaidó promoveram invasão à Embaixada da Venezuela localizada nesta Capital Federal, administrada por funcionários representantes do governo do Presidente constitucional Nicolás Maduro. Na sequência, concretizando o antagonismo ao governo de Nicolás Maduro e o suporte político a Juan Guaidó, em abril de 2020 o governo brasileiro decidiu pelo fechamento da Embaixada do Brasil em Caracas, determinando o retorno de todos os diplomatas brasileiros’ (fl. 9, e-doc. 1).*

*Ressalta que, ‘em 28 de abril de 2020, por meio do ofício CGPI/17/DIMU/BRAS/VENE, sobreveio mais uma investida do governo brasileiro em questões afetas aos assuntos domésticos da República Bolivariana da Venezuela. Nessa data, durante o ápice da primeira onda da pandemia de COVID-19 no Brasil, o Sr. Jair Messias Bolsonaro ordena, por via do Ministério das Relações Exteriores, que os diplomatas venezuelanos deixem o Brasil, imiscuindo-se mais uma vez em conflitos domésticos daquele país’ (fls. 9-10, e-doc. 1).*

*Observa que ‘a ordem, contudo, foi impedida por esse Supremo Tribunal Federal, após decisão liminar do Excelentíssimo Sr. Ministro Luís Roberto Barroso, proferida em Medida Cautelar no Habeas Corpus n. 184828/DF. No decisum, o eminente relator considerou ilegítima a retirada compulsória e imediata dos diplomatas venezuelanos, por entender que a emergência sanitária causada pela*

**ADPF 843 AGR / DF**

*pandemia lhes impingiria risco à integridade física e psíquica’ (fl. 10, e-doc. 1).*

*Pondera que, ‘em setembro do mesmo ano, o governo brasileiro deu sequência à investida contra os diplomatas representantes do Presidente Nicolás Maduro, sinalizando mais uma vez a pretensão de influenciar em assuntos internos venezuelanos. Na ocasião, mediante o Ofício CGPI/31/DIMU/BRAS/VENE, o Ministério das Relações Exteriores declarou personae non gratae 29 funcionários consulares e diplomáticos venezuelanos em território nacional, recusando-se a reconhecer tais pessoas como membros de missões venezuelanas no Brasil, com o consequente fim das prerrogativas diplomáticas e consulares a que faziam jus’ (fl. 10, e-doc. 1).*

*Ressalta que, ‘ainda que o governo do atual mandatário te[nha] ampla margem de discricionariedade no trato com Estados estrangeiros, para condução de sua política externa, não lhe é dado violar, no uso do poder de descrição, os princípios fundamentais das relações internacionais inscritos na Constituição Federal, bem como considerados vinculantes por direito consuetudinário internacional’ (fl. 13, e-doc. 1).*

*2. Requer medida cautelar, ‘nos moldes do art. 5º, §1º, da Lei nº 9.882/99, para que este Supremo Tribunal Federal determine ao Estado Brasileiro que se abstenha de promover qualquer ato em detrimento das autoridades consulares venezuelanas e tecer juízos de validade jurídica de seus atos propter officium, especialmente no que tange à sua saída compulsória do território brasileiro’ (fl. 24, e-doc. 1).*

*3. No mérito, ‘pede a procedência da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para determinar ao governo que se abstenha de fazer juízo de reconhecimento sobre o governo instalado da Venezuela, por observância ao Princípio da Não-Intervenção, previsto no artigo 4º, § 4º, da Constituição Federal, e, consequentemente, a confirmação da medida liminar postulada nesta via constitucional’ (fl. 25, e-doc. 1).*

*4. Em 17.5.2021, pela Petição/STF n. 51035/2021, o arguente requereu o deferimento da medida cautelar, sustentando que, ‘não sendo suficiente os fatos narrados em exordial que justificavam a urgência do pedido formulado a título de liminar, chegou-se ao*

**ADPF 843 AGR / DF**

*conhecimento desta agremiação que, no dia seguinte ao ajuizamento da presente demanda (12.05.2021), houve a assinatura de Portarias de instauração de Inquérito Policial de Deportação (IPD) pela Delegacia de Polícia de Imigração em detrimento de Maria Del Pilar Garcia Peralta, Irene Auxiliadora Rondon Graterol, Manuel Antônio Barroso Alberto e Freddy Efrain Meregote Flores, todos pertencentes ao corpo diplomático venezuelano em território nacional’ (doc. Anexo) (fl. 1, e-doc. 7).*

*Afirmou ‘trata[r]-se, portanto, de procedimento que visa deportar as mencionadas autoridades venezuelanas do Brasil em curtíssimo prazo, tendo como fundamento a irregularidade de suas permanências em território nacional, provocada pelo não reconhecimento do atual governo da República Bolivariana da Venezuela pelo Governo Brasileiro, o que representa evidente interferência nos assuntos domésticos daquele país como devidamente demonstrado em exordial’ (fl. 2, e-doc. 7).*

*Reforçou o pedido liminar formulado, de modo a se suspender todo e qualquer procedimento, administrativo ou judicial, que represente novas hostilidades ao corpo diplomático venezuelano em território nacional, o que representará a suspensão dos mencionados Inquéritos Policiais de Deportação, até que haja manifestação colegiada desse e. Supremo Tribunal Federal sobre a questão (fl. 2, e-doc. 7).*

*5. Em 18.6.2021, adotei o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999 (e-doc. 13).*

*6. Em 25.6.2021, o Presidente da República, adotando o parecer exarado pelo Consultor-Geral da União, manifestou-se nos seguintes termos:*

*‘Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Não cabimento da ação. Inadequação da via eleita. Processo de natureza objetiva. Impossibilidade de regulação de atos concretos e individuais. Lei de Migração. Segurança jurídica. Objeto dos autos já discutido por es[t]a Suprema Corte no HC 184.828. Ausência de atos de hostilidade. Não violação ao princípio da não intervenção. Improcedência do pedido’ (e-doc. 19).*

*7. Em 5.7.2021, o Advogado-Geral da União asseverou o não*



**ADPF 843 AGR / DF**

*conhecimento da arguição e, superadas as preliminares alegadas, o indeferimento da medida cautelar:*

*‘Direito internacional. Arguição dirigida contra supostos atos de hostilidade diplomática promovidos pelo Governo brasileiro em detrimento dos diplomatas venezuelanos alocados em território nacional. Alegação de afronta ao princípio da não intervenção e à busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina (art. 4º, inciso IV e parágrafo único, da Constituição). Preliminares. Ausência de indicação precisa dos atos atacados. Inobservância ao requisito da subsidiariedade. Inviabilidade do acionamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para interferência na condução da política externa brasileira. Vulneração à separação dos Poderes. Mérito. Competência do Presidente da República para, privativamente, manter relações com os Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos (artigo 84, inciso VII, da Constituição). O legítimo exercício da prerrogativa de acreditar ou desacreditar os agentes diplomáticos de determinado país não se caracteriza como violação ao princípio da não-intervenção. Reconhecimento de Estado estrangeiro como expressão da soberania do país. Ausência dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento’ (e-doc. 23).*

*8. Em 2.8.2021, o Ministro das Relações Exteriores informou que ‘a validade jurídica de ato do Executivo no sentido de declarar qualquer agente diplomático ou consular estrangeiro persona non grata é tema pacífico, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo. Da mesma forma, é pacífico na literatura especializada internacional que tal declaração gera, ao Governo que enviou o agente declarado indesejado, a obrigação internacional de retirá-lo do Estado acreditado, sendo a sanção para tal descumprimento a desconsideração de pessoa como agente diplomático ou consular estrangeiro. Não há qualquer dúvida minimamente razoável quanto a isso, como deixou claro o Ministro Roberto Barroso ao indeferir provimento ao HC 184828 (...)’ (fl. 10, e-doc. 27).*

*9. Em 31.8.2021, o Procurador-Geral da República opinou pelo*

**ADPF 843 AGR / DF**

*não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental:*

*‘ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO INTERNACIONAL. DESACREDITAÇÃO DIPLOMÁTICA. DIPLOMATAS VENEZUELANOS. ATOS DO PODER PÚBLICO. INDICAÇÃO. AUSÊNCIA. FALTA DE APTIDÃO JURÍDICA DO ATO QUESTIONADO PARA DESAFIAR ADPF. SUBSIDIARIEDADE. INOBSERVÂNCIA. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO.*

*1. As decisões sobre relações internacionais brasileiras, incluída a desacreditação de diplomatas estrangeiros, decorrem de competência privativa de caráter político-administrativo (CF, art. 84, VII).*

*2. Não se admite a ADPF quando existir outro meio eficaz para neutralizar, de maneira ampla, geral e imediata, a situação de lesividade ao preceito fundamental (princípio da subsidiariedade Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º).*

*3. Ações de controle abstrato de constitucionalidade não se prestam à apreciação de situações individuais e concretas, tampouco caracterizam sucedâneo recursal. Precedentes.*

*Parecer pelo não conhecimento da arguição’ (e-doc. 29).*

*10. Examinados os elementos havidos nos autos, DECIDO.*

*11. A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser conhecida.*

*12. No § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999 se estabelece:*

*‘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.*

*§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.’*

*13. A arguição de descumprimento de preceito fundamental somente poderá ser utilizada se o interessado demonstrar não haver outros meios processuais para o questionamento devido ou ter havido o prévio exaurimento de outros instrumentos processuais, previstos no ordenamento positivo, capazes de fazerem cessar a situação de*

**ADPF 843 AGR / DF**

*lesividade ou de potencialidade danosa alegadamente resultante dos atos questionados.*

*O princípio da subsidiariedade, a ser observado para a instauração do processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, está posto no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999. Ali se condiciona o ajuizamento dessa especial ação constitucional à ausência de outro meio processual apto a sanar, eficazmente, a situação de lesividade afirmada pelo arguente.*

*É requisito de procedibilidade, validamente instituído pelo legislador comum, a condicionar o exercício do direito de ação.*

*No julgamento do Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 249/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe 1º.9.2014, assentou-se que ‘a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente poderá ser utilizada, se se demonstrar que, por parte do interessado, houve o prévio exaurimento de outros mecanismos processuais, previstos em nosso ordenamento positivo, capazes de fazer cessar a situação de lesividade ou de potencialidade danosa alegadamente resultante dos atos estatais questionados. Como precedentemente enfatizado, o princípio da subsidiariedade que rege a instauração do processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental acha-se consagrado no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, que condiciona o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à ausência de qualquer outro meio processual apto a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade afirmada pelo arguente.’*

*Confiram-se também, por exemplo, os seguintes julgados:*

*‘EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 212 DO TEXTO CONSTITUCIONAL. PREFEITO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA subsidiariedade. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA ALEGADA LESÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I - Aplicação do princípio da subsidiariedade. A arguição de descumprimento de preceito fundamental somente pode ser utilizada quando houver o prévio exaurimento de outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade*

**ADPF 843 AGR / DF**

*danosa dos atos omissivos questionados. II - A Lei 8.429/1992 e o Decreto-lei 201/1967, dentre outros, abrigam medidas aptas a sanar a ação omissiva apontada. III - Não está evidenciado, ademais, documentalmente, o descumprimento de preceito fundamental, seja na inicial da ADPF, seja no presente recurso. IV - Agravo improvido' (ADPF n. 141-AgR/RJ, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 18.6.2010).*

*(...) (ADPF n. 319-AgR/PB, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJ 19.12.2014).*

*(...) (ADPF n. 237-AgR/SC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 30.10.2014).*

*Assim também, por exemplo: ADPF n. 145/DF, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, DJ 9.2.2009; ADPF n. 134-AgR-terceiro/CE, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 7.8.2009; ADPF n. 93-AgR/DF, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 7.8.2009; ADPF n. 6-MC/RJ, Relator o Ministro Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 26.11.2014; ADPF n. 319/DF, Relator o Ministro Dias Toffoli, decisão monocrática, DJ 26.5.2014; ADPF n. 127/DF, Relator o Ministro Teori Zavascki, decisão monocrática, DJ 28.2.2014.*

*14. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 141, este Supremo Tribunal concluiu que se devem considerar também os instrumentos processuais de índole subjetiva para a análise da existência de outros meios processuais capazes de fazer cessar a lesividade dos atos impugnados: (...).*

*15. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser utilizada para substituir os instrumentos recursais ou outras medidas processuais ordinárias acessíveis à parte processual, sob pena de transformá-la em ação rescisória até mesmo fora de seu prazo legal, sucedâneo recursal e mecanismo de burla às normas de distribuição de competências entre os órgãos jurisdicionais.*

*16. Este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de vedar-se o uso da arguição de descumprimento de preceito fundamental como substitutivo de recurso próprio no processo subjetivo ou espécie de ação rescisória. Confirmam-se, por exemplo:*

*(...) (ADPF n. 283-AgR, Relator o Ministro Edson Fachin,*

**ADPF 843 AGR / DF**

*Plenário, DJe 8.8.2019).*

*(...) (ADPF n. 266-AgR, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 23.5.2017).*

*(...) (ADPF n. 76-AgR, minha relatoria, Plenário, DJe 1º.12.2014).*

*(...) (ADPF n. 249-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 1º.9.2014).*

*(...) (ADPF n. 83, Relator o Ministro Carlos Britto, Plenário, DJe 1º.8.2008).*

*No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 555, em decisão monocrática pela qual não conheceu da arguição, o Ministro Celso de Mello assentou:*

*‘Como se sabe, um pronunciamento judicial pode qualificar-se como res habilis, vale dizer, como objeto idôneo suscetível de impugnação em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, desde que referida manifestação decisória ainda não tenha transitado em julgado, em face do que prescreve o art. 5º, § 3º, in fine, da Lei no 9.882/99.*

*Esse entendimento não só tem o apoio do magistério doutrinário (a que precedentemente aludi nesta decisão), mas encontra suporte na própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.*

*Não constitui demasia lembrar que a existência de coisa julgada atua como pressuposto negativo de admissibilidade do ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, tornando-a incognoscível, em consequência, se e quando promovida contra decisões revestidas da autoridade da coisa julgada’ (DJ 5.5.2020).*

*17. Na espécie, a controvérsia referente à retirada compulsória do território nacional de diplomatas venezuelanos foi objeto de análise neste Supremo Tribunal, no Habeas Corpus n. 184.828 e no Habeas Corpus n. 184.829 (apensado ao primeiro), Ministro Relator Roberto Barroso, impetrados contra atos do Presidente da República e do Ministro das Relações Exteriores.*

*Em 6.5.2020, no Habeas Corpus n. 184.828, o Ministro Roberto Barroso deferiu a medida cautelar, considerando-se a pandemia causada pelo coronavírus, para obstar, pelo prazo de dez dias, contados*

**ADPF 843 AGR / DF**

*da determinação da retirada compulsória dos cidadãos venezuelanos do território nacional por ato do Governo brasileiro. Na decisão, adotou-se a seguinte ementa:*

*'HABEAS CORPUS. RETIRADA COMPULSÓRIA DE INTEGRANTES DO CORPO DIPLOMÁTICO VENEZUELANO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO. RISCO CONCRETO À INCOLUMIDADE FÍSICA PACIENTES. LIMINAR SUSPENDER A MEDIDA. CONCRETO À E PSÍQUICA DOS DEFERIDA PARA SUSPENDER A MEDIDA.*

*1. Habeas corpus requerido contra o Presidente da República e o Ministro de Estado das Relações Exteriores. Os pacientes, integrantes do corpo diplomático venezuelano, tiveram a sua retirada compulsória do território nacional determinada por ato de 28.04.2020.*

*2. Plausibilidade do direito. Em exame sumário, parece haver violação a normas constitucionais brasileiras, a tratados internacionais de direitos humanos e às Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961) e Consulares (1963).*

*3. Perigo na demora. Em meio à pandemia reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, viola razões humanitárias mínimas a determinação de saída imediata do território nacional de agentes diplomáticos estrangeiros que não representam qualquer perigo iminente.*

*4. Hipótese em que o próprio Procurador-Geral da República, em atuação no âmbito do Gabinete Integrado de Acompanhamento da Epidemia Covid19 (Giac-Covid19), recomendou, em 1º de maio de 2020, ao Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores a suspensão temporária da execução da medida até que sejam esclarecidos a forma e os meios de execução da retirada compulsória, como forma de evitar risco à integridade física e psíquica dos pacientes.*

*5. Liminar deferida para suspender, pelo prazo de 10 (dez) dias, os efeitos da ordem de retirada compulsória dos pacientes do território brasileiro, determinada pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, nos termos do Ofício CGPI/17 DIMO BRAS VENE, de 28 de abril de 2020. Vindas as informações das autoridades apontadas como coatoras, voltarei a apreciar a questão.'*

*Em 16.5.2020, o Ministro Roberto Barroso, em decisão*

**ADPF 843 AGR / DF**

*monocrática, ratificou a medida cautelar deferida naquele Habeas Corpus n. 184.828 e reconheceu a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar o remédio constitucional, o cabimento do Habeas Corpus e a insindicabilidade do mérito da decisão presidencial em matéria de desacreditação de diplomatas estrangeiros. Transcreve-se a ementa da decisão:*

*‘HABEAS CORPUS CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA E O MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. DECISÃO DE RETIRADA IMEDIATA DE DIPLOMATAS E FUNCIONÁRIOS VENEZUELANOS. SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA MUNDIAL DE SAÚDE. FALTA DE URGÊNCIA E RISCO À VIDA E À SAÚDE DOS PACIENTES. MEDIDA CAUTELAR RATIFICADA.*

*1. Competência do Supremo Tribunal Federal. Manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus diplomatas são competências privativas e indelegáveis do Presidente da República (CF, art. 84, VII). Nessas matérias, o Ministro das Relações Exteriores é mero executor das decisões presidenciais. No caso presente, é fora de dúvida que o ato em exame decorreu de determinação presidencial, conforme reconhecimento expresso. Assim sendo, o julgamento do presente habeas corpus é de inequívoca competência do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, i).*

*2. Cabimento do habeas corpus. Tanto o teor do ato impugnado quanto as condutas e declarações públicas que a ele se seguiram evidenciam a ameaça à liberdade de locomoção dos pacientes. Sua retirada compulsória do país já havia sido determinada e era iminente, tendo havido, inclusive, mobilização da Polícia Militar para sua execução.*

*3. Insindicabilidade do mérito da decisão presidencial na matéria. Não cabe ao Poder Judiciário substituir-se ao Presidente da República nas decisões políticas acerca das relações internacionais do país e de desacreditação de diplomatas estrangeiros. Diante disso, não se discute que os pacientes deixaram de ser representantes do governo venezuelano perante o Estado brasileiro e podem ser considerados personae non gratae. A decisão do Presidente da República, portanto, é válida e subsistente. Apenas terá sua execução*

**ADPF 843 AGR / DF**

*temporariamente suspensa, na forma explicitada a seguir.*

*4. Ilegitimidade da retirada compulsória imediata dos pacientes em meio à pandemia. A situação de emergência sanitária reconhecida pela Organização Mundial de Saúde e pelo Congresso Nacional coloca em risco a integridade física e psíquica dos pacientes, tornando irrazoável a ordem de saída imediata (ou em 48 horas) do território nacional. Violação a convenções de direitos humanos e de relações diplomáticas. Impossibilidade, fática e transitória, de retirada dos agentes diplomáticos e consulares venezuelanos do território brasileiro enquanto durar o estado de calamidade pública e emergência sanitária reconhecido pelo Congresso Nacional.*

*5. Medida cautelar ratificada para, sem interferir com a validade da decisão político-administrativa do Presidente da República, assegurar que os pacientes permaneçam em território nacional enquanto durar o estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional.'*

*Pela Petição/STF n. 32.141/2021, apresentada naquele Habeas Corpus n. 184.828, os impetrantes requereram a prorrogação dos efeitos da medida cautelar deferida e afirmaram a ilegalidade da decisão político-administrativa decorrente do descredenciamento de diplomatas venezuelanos. Sobre essa petição, em 9.4.2021, o Ministro Relator, decidiu:*

*'Direito constitucional. Habeas corpus. Decisão político-administrativa pelo descredenciamento de diplomatas venezuelanos. Notificação para regularização da situação migratória. Ausência de ilegalidade ou abuso de poder. Pedidos indeferidos.*

*1. Não cabe ao Poder Judiciário substituir-se ao Presidente da República nas decisões políticas acerca das relações internacionais do país e, no particular, da desacreditação de diplomatas estrangeiros.*

*2. Os pacientes, há mais de 1 ano, deixaram de ser oficialmente reconhecidos pelo Estado brasileiro como membros oficiais da missão diplomática e repartições consulares da República Bolivariana da Venezuela. Decisão político-administrativa formalmente ratificada, em 04.09.2020.*

*3. Em consequência disso, e considerando que a liminar deferida nestes autos está em vigor há mais de 10 meses, cumpre aos pacientes*



**ADPF 843 AGR / DF**

*o dever legal de regularização das respectivas situações migratórias, nos termos da Lei de Imigração, assegurada a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa.*

*4. Embora persista o grave contexto de emergência sanitária, já não se está mais diante da situação original trazida no presente habeas corpus: uma determinação para retirada do país em 48 horas. O quadro fático e processual agora é diverso e diz respeito à regularização da permanência no Brasil de cidadãos estrangeiros que não mais ostentam a condição de diplomatas acreditados.*

*5. O presente habeas corpus não é a sede própria para discussão da nova situação que se configurou. A regularização do status de imigrante deve dar-se em sede administrativa, com a possibilidade de recurso às instâncias judiciais ordinárias, em caso de ilegalidade ou abuso de poder.*

*6. Pedidos indeferidos.'*

*18. A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental foi proposta em 11.5.2021, após, portanto, a última decisão proferida no Habeas Corpus n. 184.828, pela qual indeferido o pedido de prorrogação da medida cautelar deferida e assentou que a regularização da permanência no Brasil de cidadãos estrangeiros, que não mais ostentam a condição de diplomatas acreditados, deve ocorrer em sede administrativa ou nas vias ordinárias judiciais.*

*Na presente arguição, o arguente pede que este Supremo Tribunal determine ao Estado Brasileiro que se abstenha de promover qualquer ato em detrimento das autoridades consulares venezuelanas e tecer juízos de validade jurídica de seus atos propter officium, especialmente no que tange à sua saída compulsória do território brasileiro (fl. 24, e-doc. 1).*

*Constata-se que a pretensão inicial pode ser buscada, com a devida efetividade processual, por outros instrumentos judiciais, aptos a sanar a suposta ofensa a preceitos fundamentais, como ocorreu nos autos dos Habeas Corpus ns. 184.828 e 184.829.*

*A presente arguição, utilizada com o intuito de rediscutir controvérsia jurídica antes apresentada a este Supremo Tribunal em processo específico, revela-se incabível por inobservância ao princípio da subsidiariedade.*

**ADPF 843 AGR / DF**

19. *A controvérsia em exame envolve interesses subjetivos específicos de parcela de agentes diplomáticos venezuelanos em território nacional, cuja proteção específica lhes foi garantida, liminarmente, no Habeas Corpus n. 184.848, em razão do contexto pandêmico decorrente da Covid-19.*

*A tutela requerida neste processo, para reparar ofensa aos alegados preceitos fundamentais pelo conjunto de decisões e atos administrativos voltados ao descredenciamento de diplomatas venezuelanos determinados, é incompatível com a natureza objetiva da arguição de descumprimento de preceito fundamental.*

*A natureza da arguição de descumprimento de preceito fundamental, instrumento de controle abstrato de constitucionalidade, tem por finalidade, em seu fundamento e em sua essência, guardar e garantir a integridade do sistema jurídico-constitucional.*

*No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 137 anotei que ‘esse importante instrumento processual de complementação do sistema de controle objetivo de constitucionalidade não pode ser utilizado como mero mecanismo de avocação de causas envolvendo apenas o interesse pessoal dos legitimados para a sua propositura, sob pena de reconhecer a estes privilégio processual atentatório ao princípio da igualdade ou da isonomia’ (minha relatoria, DJ 30.8.2010).*

*Ao examinar a Arguição de Descumprimento Fundamental n. 145/DF, o Ministro Ricardo Lewandowski pontuou que ‘a arguição de descumprimento de preceito fundamental configura instrumento de controle abstrato de constitucionalidade de normas, nos termos do art. 102, § 1o, da Constituição, combinado com o disposto na Lei 9.882, de 3 de dezembro 1999, que não pode ser utilizado para a solução de casos concretos, nem tampouco para desbordar os caminhos recursais ordinários ou outras medidas processuais para afrontar atos tidos como ilegais ou abusivos’ (Pleno, DJe 12.9.2017).*

*O Ministro Celso de Mello, na Arguição de Preceito Fundamental n. 363, ponderou que ‘a importância de qualificar-se, o controle normativo abstrato de constitucionalidade, como processo objetivo vocacionado, como precedentemente enfatizado, à proteção in abstracto da ordem constitucional impede, por isso mesmo, a*

**ADPF 843 AGR / DF**

*apreciação de qualquer pleito que vise a resguardar interesses de expressão concreta e de caráter individual’ (DJe 1º.9.2015) .*

*Também o Ministro Gilmar Mendes, na decisão proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 82 asseverou que ‘(...) não se pode perder a dimensão de que a ADPF é destinada a resguardar a integridade da ordem jurídico-constitucional. Ou seja, essa ação não pode ser utilizada como mero sucedâneo para quaisquer demandas ou interesses subjetivos que estejam alegadamente afetados, sob pena de esvaziar o escopo desse instrumento constitucional. Há que se considerar a relevância do objeto da arguição para o ordenamento jurídico’ (DJe 23.10.2015).*

*20. Pelo histórico das decisões proferidas nos Habeas Corpus ns. 184.828 e 184.829 e o que relatado nesta arguição, evidencia-se também o caráter político-administrativo dos atos voltados à desacreditação de diplomatas e das medidas destinadas a concretizar a declaração formal do Governo brasileiro.*

*No inc. VII do art. 84 da Constituição da República dispõe competir privativamente ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos .*

*No art. 9º da Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, incorporada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 56.435/1965 se estabelece:*

*‘1. O Estado acreditado poderá a qualquer momento, e sem ser obrigado a justificar a sua decisão, notificar ao Estado acreditante que o Chefe da Missão ou qualquer membro do pessoal diplomático da Missão é persona non grata ou que outro membro do pessoal da Missão não é aceitável. O Estado acreditante, conforme o caso, retirará a pessoa em questão ou dará por terminadas as suas funções na Missão. Uma Pessoa poderá ser declarada non grata ou não aceitável mesmo antes de chegar ao território do Estado acreditado. 2. Se o Estado acreditante se recusar a cumprir, ou não cumpre dentro de um prazo razoável, as obrigações que lhe incumbem, nos termos do parágrafo 1 deste artigo, o Estado acreditado poderá recusar-se a reconhecer tal pessoa como membro da Missão.’*

*Tem-se no art. 23 da Convenção de Viena sobre Relações*

**ADPF 843 AGR / DF**

*Consulares, incorporada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto n. 61.078, de 26.7.1967:*

*‘ARTIGO 23. Funcionário declarado persona non grata.*

*1. O Estado receptor poderá a qualquer momento notificar ao Estado que envia que um funcionário consular é persona non grata ou que qualquer outro membro da repartição consular não é aceitável. Nestas circunstâncias, o Estado que envia, conforme o caso, ou retirará a referida pessoa ou porá termo a suas funções nessa repartição consular.*

*2. Se o Estado que envia negar-se a executar, ou não executar num prazo razoável, as obrigações que lhe incumbem nos termos do parágrafo 1º do presente artigo, o Estado receptor poderá, conforme o caso, retirar o exequatur a pessoa referida ou deixar de considerá-la como membro do pessoal consular.*

*3. Uma pessoa nomeada membro de uma repartição consular poderá ser declarada inaceitável antes de chegar ao território do Estado receptor ou se aí já estiver antes de assumir suas funções na repartição consular. O Estado que envia deverá, em qualquer dos casos, retirar a nomeação.*

*4. Nos casos mencionados nos parágrafos 1º e 3º do presente artigo, o Estado receptor não é obrigado a comunicar ao Estado que envia os motivos da sua decisão.’*

*A decisão do Governo brasileiro quanto aos diplomatas e aos agentes consulares venezuelanos foi considerada insindicável pelo Poder Judiciário, nos termos do inc. VII do art. 84 da Constituição da República, em razão da natureza política das decisões sobre as relações internacionais do país. Transcreve-se, no que interessa, o excerto do julgamento da Medida Cautelar no Habeas Corpus n. 184.828:*

*‘3. Insindicabilidade do mérito da decisão presidencial na matéria. Não cabe ao Poder Judiciário substituir-se ao Presidente da República nas decisões políticas acerca das relações internacionais do país e de desacreditação de diplomatas estrangeiros. Diante disso, não se discute que os pacientes deixaram de ser representantes do governo venezuelano perante o Estado brasileiro e podem ser considerados personae non gratae. A decisão do Presidente da República, portanto, é válida e subsistente. Apenas terá sua execução*

**ADPF 843 AGR / DF**

*temporariamente suspensa, na forma explicitada a seguir’ (Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJe 20.5.2020 grifos nossos).*

*As alegadas notificações do Departamento de Polícia Federal recebidas pelos cidadãos venezuelanos são decorrentes do procedimento levado a efeito pelo Decreto n. 9.199/2017, pelo qual regulamentada a Lei de Migração n. 13.445/2017. Ilegalidades ou abuso de poder havidos na prática desses atos podem ser questionados por outros instrumentos jurídicos aptos a sanar com efetividade eventual pretensão deduzida.*

*21. A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não pode ser conhecida pela inobservância do requisito da subsidiariedade e pela impossibilidade de utilização do controle abstrato de norma como sucedâneo recursal para a tutela de situações subjetivas e concretas.*

*22. Pelo exposto, evidenciado o não cabimento, nego seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental (§ 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)”.  
2. Em 19.10.2021, o Partido dos Trabalhadores, autor da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, interpôs agravo regimental contra aquela decisão monocrática.*

*3. No agravo, o autor insiste que “a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é a ação adequada para se alcançar aos fins almejados, não havendo outro meio eficaz, ao menos no que tange os instrumentos de controle de constitucionalidade concentrado” (sic, fl. 5, e-doc. 35).*

*Alega que “as ponderações promovidas na fundamentação do decisum abarcam apenas e tão somente o pedido imediato, ou liminar, do presente feito, sem analisar o pedido de mérito formulado” (fl. 7, e-doc. 35).*

*Assevera que “o que se compreende da decisão agravada fora a concentração apenas nos pedidos formulados a título de liminar, ou seja, naqueles que indicavam os atos concretos do Poder Executivo Federal voltados à*

**ADPF 843 AGR / DF**

*desacreditação das autoridades consulares venezuelanas – em razão do não reconhecimento do governo eleito naquele país – com a respectiva expulsão dessas pessoas do país. 26. Não obstante, tal como se denota do pedido de mérito formulado, a verdadeira intenção da presente ação constitucional mira na conduta inconstitucional – por violar o art. 4º da Constituição da República – do Governo Federal no contexto geral da política internacional implementada em detrimento da Venezuela” (fl. 7, e-doc. 35).*

*Argumenta que o objetivo da presente arguição seria “apresentar a essa Suprema Corte atos praticados no bojo da política internacional brasileira que violam os preceitos contidos no art. 4º da Constituição da República, de modo a requerer a declaração da inconstitucionalidade do conjunto de atos praticados, ordenando a interrupção de suas práticas. O pedido de sustar os atos de expulsão do país de autoridades consulares venezuelanas, portanto, representa mero desdobramento fático do mérito perseguido” (fl. 8, e-doc. 35).*

*Assinala que, “ao formular tal pedido liminar, partiu-se do pressuposto que, demonstrada a probabilidade do direito – a inconstitucionalidade dos atos de hostilidade praticados – necessária a adoção de medida coercitiva imediata a fim de se evitar a concretização de evento inconstitucional – perigo da demora –, de modo a se formular pedido concreto, mas que de forma algum resume ou reduz o objeto maior da presente ação” (fl. 8, e-doc. 35).*

*Ressalta que “a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, nesse contexto, se justifica uma vez que a postura do Governo Federal, no que tange à sua política internacional junto à Venezuela, viola preceitos constitucionais caros ao relacionamento do Brasil com nações estrangeiras, notadamente os princípios da não intervenção e da igualdade entre os Estados, previstos no art. 4º, respectivamente nos incisos IV e V, da Constituição Federal, bem como a norma programática que determina a busca pela integração econômica, política, social e cultural com países latino-americanos, estabelecida no parágrafo único do mesmo dispositivo” (fl. 9, e-doc. 35).*

**ADPF 843 AGR / DF**

4. Pede “*pelo conhecimento e provimento do presente Agravo Interno, de modo a se reformar a decisão agravada e, por conseguinte, conhecer da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com o seu consequente julgamento de mérito*” (fl. 11, e-doc. 35).

É o relatório.

23/11/2021

PLENÁRIO

AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 843 DISTRITO FEDERAL

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Tempestivo o agravo, dele conheço.
2. Não assiste razão de direito a embasar o pleito formulado pelo agravante.
3. Tem-se na decisão agravada:

*“17. Na espécie, a controvérsia referente à retirada compulsória do território nacional de diplomatas venezuelanos foi objeto de análise neste Supremo Tribunal, no Habeas Corpus n. 184.828 e no Habeas Corpus n. 184.829 (apensado ao primeiro), Ministro Relator Roberto Barroso, impetrados contra atos do Presidente da República e do Ministro das Relações Exteriores.*

*Em 6.5.2020, no Habeas Corpus n. 184.828, o Ministro Roberto Barroso deferiu a medida cautelar, considerando-se a pandemia causada pelo coronavírus, para obstar, pelo prazo de dez dias, contados da determinação da retirada compulsória dos cidadãos venezuelanos do território nacional por ato do Governo brasileiro. Na decisão, adotou-se a seguinte ementa:*

*‘HABEAS CORPUS. RETIRADA COMPULSÓRIA DE INTEGRANTES DO CORPO DIPLOMÁTICO VENEZUELANO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO. RISCO CONCRETO À INCOLUMIDADE FÍSICA PACIENTES. LIMINAR SUSPENDER A MEDIDA. CONCRETO À E PSÍQUICA DOS DEFERIDA PARA SUSPENDER A MEDIDA.*

*1. Habeas corpus requerido contra o Presidente da República e o Ministro de Estado das Relações Exteriores. Os*



**ADPF 843 AGR / DF**

*pacientes, integrantes do corpo diplomático venezuelano, tiveram a sua retirada compulsória do território nacional determinada por ato de 28.04.2020.*

*2. Plausibilidade do direito. Em exame sumário, parece haver violação a normas constitucionais brasileiras, a tratados internacionais de direitos humanos e às Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961) e Consulares (1963).*

*3. Perigo na demora. Em meio a pandemia reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, viola razões humanitárias mínimas a determinação de saída imediata do território nacional de agentes diplomáticos estrangeiros que não representam qualquer perigo iminente.*

*4. Hipótese em que o próprio Procurador-Geral da República, em atuação no âmbito do Gabinete Integrado de Acompanhamento da Epidemia Covid19 (Giac-Covid19), recomendou, em 1º de maio de 2020, ao Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores a suspensão temporária da execução da medida até que sejam esclarecidos a forma e os meios de execução da retirada compulsória, como forma de evitar risco à integridade física e psíquica dos pacientes.*

*5. Liminar deferida para suspender, pelo prazo de 10 (dez) dias, os efeitos da ordem de retirada compulsória dos pacientes do território brasileiro, determinada pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, nos termos do Ofício CGPI/17 DIMO BRAS VENE, de 28 de abril de 2020. Vindas as informações das autoridades apontadas como coatoras, voltarei a apreciar a questão.'*

*Em 16.5.2020, o Ministro Roberto Barroso, em decisão monocrática, ratificou a medida cautelar deferida naquele Habeas Corpus n. 184.828 e reconheceu a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar o remédio constitucional, o cabimento do Habeas Corpus e a insindicabilidade do mérito da decisão presidencial em matéria de desacreditação de diplomatas estrangeiros. Transcreve-se a ementa da decisão:*

**'HABEAS CORPUS CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA E O MINISTRO DAS RELAÇÕES**

**ADPF 843 AGR / DF**

*EXTERIORES. DECISÃO DE RETIRADA IMEDIATA DE DIPLOMATAS E FUNCIONÁRIOS VENEZUELANOS. SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA MUNDIAL DE SAÚDE. FALTA DE URGÊNCIA E RISCO À VIDA E À SAÚDE DOS PACIENTES. MEDIDA CAUTELAR RATIFICADA.*

*1. Competência do Supremo Tribunal Federal. Manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus diplomatas são competências privativas e indelegáveis do Presidente da República (CF, art. 84, VII). Nessas matérias, o Ministro das Relações Exteriores é mero executor das decisões presidenciais. No caso presente, é fora de dúvida que o ato em exame decorreu de determinação presidencial, conforme reconhecimento expresso. Assim sendo, o julgamento do presente habeas corpus é de inequívoca competência do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, i).*

*2. Cabimento do habeas corpus. Tanto o teor do ato impugnado quanto as condutas e declarações públicas que a ele se seguiram evidenciam a ameaça à liberdade de locomoção dos pacientes. Sua retirada compulsória do país já havia sido determinada e era iminente, tendo havido, inclusive, mobilização da Polícia Militar para sua execução.*

*3. Insindicabilidade do mérito da decisão presidencial na matéria. Não cabe ao Poder Judiciário substituir-se ao Presidente da República nas decisões políticas acerca das relações internacionais do país e de desacreditação de diplomatas estrangeiros. Diante disso, não se discute que os pacientes deixaram de ser representantes do governo venezuelano perante o Estado brasileiro e podem ser considerados personae non gratae. A decisão do Presidente da República, portanto, é válida e subsistente. Apenas terá sua execução temporariamente suspensa, na forma explicitada a seguir.*

*4. Ilegitimidade da retirada compulsória imediata dos pacientes em meio à pandemia. A situação de emergência sanitária reconhecida pela Organização Mundial de Saúde e pelo Congresso Nacional coloca em risco a integridade física e psíquica dos pacientes, tornando irrazoável a ordem de saída*

**ADPF 843 AGR / DF**

*imediate (ou em 48 horas) do território nacional. Violação a convenções de direitos humanos e de relações diplomáticas. Impossibilidade, fática e transitória, de retirada dos agentes diplomáticos e consulares venezuelanos do território brasileiro enquanto durar o estado de calamidade pública e emergência sanitária reconhecido pelo Congresso Nacional.*

*5. Medida cautelar ratificada para, sem interferir com a validade da decisão político-administrativa do Presidente da República, assegurar que os pacientes permaneçam em território nacional enquanto durar o estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional.'*

*Pela Petição/STF n. 32.141/2021, apresentada naquele Habeas Corpus n. 184.828, os impetrantes requereram a prorrogação dos efeitos da medida cautelar deferida e afirmaram a ilegalidade da decisão político-administrativa decorrente do descredenciamento de diplomatas venezuelanos. Sobre essa petição, em 9.4.2021, o Ministro Relator, decidiu:*

*'Direito constitucional. Habeas corpus. Decisão político-administrativa pelo descredenciamento de diplomatas venezuelanos. Notificação para regularização da situação migratória. Ausência de ilegalidade ou abuso de poder. Pedidos indeferidos.*

*1. Não cabe ao Poder Judiciário substituir-se ao Presidente da República nas decisões políticas acerca das relações internacionais do país e, no particular, da desacreditação de diplomatas estrangeiros.*

*2. Os pacientes, há mais de 1 ano, deixaram de ser oficialmente reconhecidos pelo Estado brasileiro como membros oficiais da missão diplomática e repartições consulares da República Bolivariana da Venezuela. Decisão político-administrativa formalmente ratificada, em 04.09.2020.*

*3. Em consequência disso, e considerando que a liminar deferida nestes autos está em vigor há mais de 10 meses, cumpre aos pacientes o dever legal de regularização das respectivas situações migratórias, nos termos da Lei de Imigração, assegurada a observância dos princípios do contraditório e da*

**ADPF 843 AGR / DF**

*ampla defesa.*

4. Embora persista o grave contexto de emergência sanitária, já não se está mais diante da situação original trazida no presente habeas corpus: uma determinação para retirada do país em 48 horas. O quadro fático e processual agora é diverso e diz respeito à regularização da permanência no Brasil de cidadãos estrangeiros que não mais ostentam a condição de diplomatas acreditados.

5. O presente habeas corpus não é a sede própria para discussão da nova situação que se configurou. A regularização do status de imigrante deve dar-se em sede administrativa, com a possibilidade de recurso às instâncias judiciais ordinárias, em caso de ilegalidade ou abuso de poder.

6. Pedidos indeferidos.'

18. A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental foi proposta em 11.5.2021, após, portanto, a última decisão proferida no Habeas Corpus n. 184.828, pela qual indeferido o pedido de prorrogação da medida cautelar deferida e assentou que a regularização da permanência no Brasil de cidadãos estrangeiros, que não mais ostentam a condição de diplomatas acreditados, deve ocorrer em sede administrativa ou nas vias ordinárias judiciais.

Na presente arguição, o arguente pede que este Supremo Tribunal determine ao Estado Brasileiro que se abstenha de promover qualquer ato em detrimento das autoridades consulares venezuelanas e tecer juízos de validade jurídica de seus atos propter officium, especialmente no que tange à sua saída compulsória do território brasileiro (fl. 24, e-doc. 1).

Constata-se que a pretensão inicial pode ser buscada, com a devida efetividade processual, por outros instrumentos judiciais, aptos a sanar a suposta ofensa a preceitos fundamentais, como ocorreu nos autos dos Habeas Corpus ns. 184.828 e 184.829.

A presente arguição, utilizada com o intuito de rediscutir controvérsia jurídica antes apresentada a este Supremo Tribunal em processo específico, revela-se incabível por inobservância ao princípio da subsidiariedade.

19. A controvérsia em exame envolve interesses subjetivos

**ADPF 843 AGR / DF**

*específicos de parcela de agentes diplomáticos venezuelanos em território nacional, cuja proteção específica lhes foi garantida, liminarmente, no Habeas Corpus n. 184.848, em razão do contexto pandêmico decorrente da Covid-19.*

*A tutela requerida neste processo, para reparar ofensa aos alegados preceitos fundamentais pelo conjunto de decisões e atos administrativos voltados ao descredenciamento de diplomatas venezuelanos determinados, é incompatível com a natureza objetiva da arguição de descumprimento de preceito fundamental”.*

4. Este Supremo Tribunal assentou que a previsão legal de outro meio processual eficaz para sanar lesão questionada na arguição de descumprimento de preceito fundamental impede o aproveitamento dessa classe.

Incabível arguição de descumprimento de preceito fundamental acolhida como atalho a ações e recursos a serem utilizados na forma da legislação vigente. A arguição de descumprimento de preceito fundamental deve ser compreendida, no contexto da ordem constitucional, como única medida processual apta a resolver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata (ADPF n. 33/PA, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe 7.12.2005).

5. Na espécie vertente, ao argumento de afronta a preceitos fundamentais, o agravante objetiva valer-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental como sucedâneo recursal, pela “conduta inconstitucional por violar o art. 4º da Constituição da República do Governo Federal no contexto geral da política internacional implementada em detrimento da Venezuela ” (fl. 9, e-doc. 35).

Aponta como pedido principal da presente arguição a determinação “ao governo que se abstenha de fazer juízo de reconhecimento sobre o governo instalado da Venezuela, por observância ao Princípio da Não-Intervenção, previsto no artigo 4º, §4º, da Constituição Federal, e, conseqüentemente, a

**ADPF 843 AGR / DF**

*confirmação da medida liminar postulada nesta via constitucional” (fl. 24, e-doc. 1). Insiste que pela decisão recorrida ter-se-ia examinado a controvérsia apenas pela perspectiva do requerimento da medida cautelar, consistente na “determin[ação] ao Estado Brasileiro que se abstenha de promover qualquer ato em detrimento das autoridades consulares venezuelanas e tecer juízos de validade jurídica de seus atos propter officium, especialmente no que tange à sua saída compulsória do território brasileiro” (fl. 24, e-doc. 1).*

Entretanto, o exame do pedido principal é indissociável da análise dos atos concretos pelos quais desacreditados os diplomatas venezuelanos, judicializados e examinados por este Supremo Tribunal Federal nos *Habeas Corpus* ns. 184.828 e 184.829.

Na decisão monocrática pela qual neguei seguimento à presente arguição, assentei que *“a controvérsia em exame envolve interesses subjetivos específicos de parcela de agentes diplomáticos venezuelanos em território nacional, cuja proteção específica lhes foi garantida, liminarmente, no Habeas Corpus n. 184.848, em razão do contexto pandêmico decorrente da Covid-19”*.

O exame do pedido principal, consistente em eventual declaração de inconstitucionalidade da postura do Governo de fazer juízo de reconhecimento sobre o Governo instalado da Venezuela, é dependente e relacionado à análise dos atos de desacreditação dos diplomatas venezuelanos, praticados pelo Presidente da República.

Como consta da decisão recorrida, no julgamento da Medida Cautelar no *Habeas Corpus* n. 184.828 assentou-se que *“não cabe ao Poder Judiciário substituir-se ao Presidente da República nas decisões políticas acerca das relações internacionais do país e de desacreditação de diplomatas estrangeiros. Diante disso, não se discute que os pacientes deixaram de ser representantes do governo venezuelano perante o Estado brasileiro e podem ser considerados personae non gratae. A decisão do Presidente da República,*

**ADPF 843 AGR / DF**

*portanto, é válida e subsistente. Apenas terá sua execução temporariamente suspensa, na forma explicitada a seguir” (Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJe 20.5.2020).*

A tutela requerida neste processo, para reparar ofensa aos alegados preceitos fundamentais, perpassa o conjunto de decisões e atos administrativos voltados ao descredenciamento de diplomatas venezuelanos determinados, sendo incompatível com a natureza objetiva da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Em situação análoga, este Supremo Tribunal negou provimento ao Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 283:

*“AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALEGAÇÃO DE NÃO RECEPÇÃO DO ART. 148, § 1º, DA LEI 223/1974, DO MUNICÍPIO DE ITAPEVI. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 1º, IV; 5º, CAPUT, 7º, XIII E XVI, E 39, 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DECISÕES JUDICIAIS. AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MEIO CAPAZ DE SANAR A CONTROVÉRSIA DE FORMA GERAL, IMEDIATA E EFICAZ NO CASO CONCRETO. SUCEDÂNEO RECURSAL. DESPROVIMENTO. 1. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que a arguição de descumprimento de preceito fundamental possui como requisitos processuais a relevância constitucional da controvérsia e o critério da subsidiariedade. Precedente: ADPF-AgR 210, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 21.06.2013. 2. Constatado o objetivo desta arguição de descumprimento de preceito fundamental como sendo o de cassar decisões judiciais que condenaram ex-prefeita a ressarcir o erário por danos causados por ato de improbidade administrativa, decorrente da autorização ao pagamento de horas extraordinárias laboradas por servidores comissionados, e tendo em vista que estes pronunciamentos*

**ADPF 843 AGR / DF**

*judiciais foram submetidos regularmente ao sistema recursal, depreende-se o propósito de utilização do instrumento de controle concentrado como verdadeiro sucedâneo recursal, com o que não se coaduna a previsão constitucional do mecanismo. Precedentes. 3. Agravo regimental desprovido (ADPF n. 283-AgR, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 8.8.2019).*

Remanesce a possibilidade de utilização de vias processuais ordinárias aptas a sanar a controvérsia posta nos autos, com a abrangência e a prontidão exigidas pela jurisprudência deste Supremo Tribunal.

7. Os argumentos do agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo com a decisão pela qual contrariados os interesses expostos na arguição.

8. Pelo exposto, **mantenho a decisão agravada e voto no sentido de negar provimento ao agravo regimental.**



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 843**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

AGTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP)

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 12.11.2021 a 22.11.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário