



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 897/DF

RELATOR: MINISTRO DIAS TOFFOLI
REQUERENTE: REDE SUSTENTABILIDADE
ADVOGADOS: ALLAN DEL CISTIA MELLO E OUTRA
INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PARECER AJCONST/PGR Nº 451790/2021

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ATO DO PODER PÚBLICO. INDICAÇÃO. NECESSIDADE. PEDIDO GENÉRICO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE EXAME DE FATOS E DE PROVAS. INVIABILIDADE DE EXAME. SUBSIDIARIEDADE.

1. Incabível arguição de descumprimento de preceito fundamental quando o autor formula pedido genérico e deixa de indicar o ato do poder público, omissivo ou comissivo.
2. O exame de fatos e a produção de provas são inviáveis nas ações de controle concentrado.
3. Havendo meios processuais idôneos para sanar a alegada situação de lesividade a preceitos fundamentais, não há de ser conhecida a ADPF, por não atendimento ao requisito da subsidiariedade.
4. *“Revela-se inócua e desprovida de utilidade e de necessidade a provocação da atuação jurisdicional do Estado objetivando, única e exclusivamente, o reconhecimento de que autoridades públicas estão sujeitas à ordem constitucional”*. Precedente.
— Parecer pelo não conhecimento da ação.



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

Excelentíssimo Senhor Ministro Dias Toffoli,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido político Rede Sustentabilidade contra alegados atos do Presidente da República “*e de sua equipe*”, consubstanciados em incentivos à realização de ataques verbais e físicos à imprensa e a seus profissionais.

Argui o requerente que, “*em caminhada por Roma, após a participação do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro na cúpula do G20, os jornalistas Jamil Chade (UOL), Ana Estela de Sousa Pinto (Folha), Leonardo Monteiro (TV Globo), Lucas Ferraz (O Globo) e Matheus Magenta (BBC), que cobriam a passagem do brasileiro pela capital italiana, foram agredidos pelo mandatário e pela sua segurança*”. Cita matérias jornalísticas que detalharam os fatos, bem como notas públicas de repúdio da Associação Nacional de Jornais e da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo.

Acrescenta o requerente não se tratar de situação isolada. Segundo ele, “*o Presidente da República, em reiteradas oportunidades durante seus quase 3 (três) anos de governo, manifestou seu desprezo pela liberdade de imprensa, ao ameaçar fisicamente, constranger, difamar, inviabilizar a segurança no exercício da atividade jornalística e incentivar comportamento violento contra os profissionais da imprensa*”.



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

Diz ainda que *“tal comportamento, absolutamente reprovável e incompatível com o exercício do cargo de Chefe de Estado e Chefe de Governo, acaba incentivando condutas violentas e truculentas contra a imprensa por parte dos apoiadores do Presidente da República, que mimetizam seus ataques”*.

Daí ser, no entendimento do requerente, *“imprescindível que o Supremo Tribunal Federal (...) atue para impedir a continuidade do comportamento e da prática de atos inconstitucionais pelo Presidente da República, tal como aquele ocorrido em Roma”*.

O requerente defende sua legitimidade ativa e o cabimento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental. Aponta como preceitos fundamentais violados o direito de acesso à informação (CF, art. 5º, XIV) e a liberdade de imprensa (CF, art. 220, *caput*).

Pleiteia, ao final, o seguinte:

- a) Recebimento e processamento da presente ADPF;
- b) Liminarmente, que a Presidência da República seja obrigada a adotar, em caráter imediato, todos os meios necessários para assegurar o livre exercício da imprensa, bem como a integridade física de jornalistas e demais profissionais da mídia, durante a cobertura dos atos do Presidente;
- b.1) Que, entre os meios necessários mencionados na alínea “b”, seja determinado à Presidência da República que apresente, em 48 (quarenta e oito) horas, plano de segurança para garantir a integridade física dos profissionais da imprensa que acompanham a rotina do Presidente, incluindo o destaque de profissionais do



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

Gabinete de Segurança Institucional (GSI) para a coordenação e a responsabilidade pela execução do referido plano;

c) Liminarmente, que o Presidente da República, em suas manifestações públicas oficiais ou não oficiais, seja impedido de realizar ou de incentivar a realização de ataques verbais ou físicos à imprensa e aos seus profissionais, sob pena de responsabilização pessoal, mediante o pagamento de multa pessoal de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ocorrência;

d) Sejam colhidas as informações do Poder Executivo Federal e ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República;

e) No mérito, a confirmação dos pedidos liminares e a declaração de inconstitucionalidade dos atos praticados pelo Presidente da República em ofensa ao exercício da liberdade de imprensa.

Adotou-se, por analogia, o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10.11.1999.

O Presidente da República, em suas informações, pugnou pelo indeferimento da petição inicial, ao fundamento de que *“a parte arguente não logrou provar a violação a qualquer preceito fundamental e tampouco a existência de ‘ato do Poder Público’, uma vez que toda a narrativa tem por fundamento uma notícia veiculada no site G1”*.

Alegou que *“a narrativa autoral a par de não vir acompanhada de qualquer documentação hábil a comprová-la, é extremamente vaga e, em alguns pontos, incoerente”*. Segundo as informações da Presidência da República, da leitura da petição inicial *“é possível perceber que, em relação aos jornalistas Leonardo e Jamil, há uma grande inconsistência, uma vagueza de informações, uma vez que nem os próprios*



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

envolvidos sabem precisar quem de fato os teria agredido e nem sequer têm noção se o Presidente visualizou ou ao menos tomou conhecimento das supostas investidas violentas. Em relação à situação da repórter Ana Estela de Sousa Pinto, é manifesta a incoerência da peça inicial, uma vez que a própria notícia veiculada no G1 (erigida como objeto da demanda) informa, sem rodeios, que a mesma teria tido problemas com seguranças e policiais italianos, sendo, portanto, incongruente qualquer tentativa de imputação de responsabilidade ao Presidente da República e/ou aos membros do Gabinete de Segurança Institucional (GSI)”.

Disse ainda que “a garantia de livre circulação e trânsito da comitiva presidencial na cidade de Roma estava a cargo das forças de segurança italianas”. Assim, “se agressão de fato houve, essa não partiu dos integrantes do GSI e, tampouco, do Presidente da República, razão pela qual descaracterizado qualquer ‘ato do Poder Público’ lesivo a preceito fundamental”.

Por fim, arguiu que “não constam entre as atribuições legalmente atribuídas ao GSI a elaboração e coordenação de plano de segurança para garantir a integridade física dos profissionais da imprensa que acompanham a rotina do Presidente, até porque cabe aos órgãos de segurança pública a proteção dos cidadãos em geral, especialmente em logradouros públicos”.

Quanto ao pedido para que o Presidente da República “seja impedido de realizar ou de incentivar a realização de ataques verbais ou físicos à



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

imprensa e aos seus profissionais”, seria ele desarrazoado, pois “visa a impedir, cercear ou censurar as manifestações presidenciais, sob pena de multa pessoal de R\$ 100.000,00 (cem mil reais)”. Além do que “a postura crítica do Chefe do Executivo em relação à imprensa não ultrapassa os limites de sua própria liberdade de expressão”.

O Advogado-Geral da União manifestou-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência dos pedidos.

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República.

Eis, em síntese, o relatório.

A ação não há de ser conhecida.

O *caput* do art. 1º da Lei 9.882, de 3.12.1999, prevê a propositura da ADPF para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, “*resultante de ato do poder público*”. Daí por que é requisito indispensável da petição inicial a indicação do ato – omissivo ou comissivo – do poder público (Lei 9.882/1999, art. 3º, II).

Mesmo no caso de omissão, a petição inicial da ADPF há de explicitar, claramente, qual ato do poder público deveria ser praticado, mas não o foi. E provar que referida omissão é a causa direta de lesão a preceito fundamental.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesta ADPF, o requerente formula pedido cautelar genérico para que se obrigue a Presidência da República a *“adotar, em caráter imediato, todos os meios necessários para assegurar o livre exercício da imprensa, bem como a integridade física de jornalistas e demais profissionais da mídia, durante a cobertura dos atos do Presidente”*. No mérito, pleiteia, de forma igualmente genérica, a *“declaração de inconstitucionalidade dos atos praticados pelo Presidente da República em ofensa ao exercício da liberdade de imprensa”*.

Como se vê, o requerente deixou de explicitar quais os atos do Presidente da República que pretende ver declarados como incompatíveis com preceitos fundamentais. Também não disse quais os *“meios necessários para assegurar o livre exercício da imprensa”*.

No caso dos ataques verbais e físicos a jornalistas, alegadamente ocorridos em Roma, por ocasião da participação do Presidente da República na cúpula do G20, embora os fatos estejam mais pormenorizadamente descritos, o requerente não se desincumbiu de juntar aos autos *“a prova da violação do preceito fundamental”* (Lei 9.882/1999, art. 3º, III). Limitou-se a citar matérias jornalísticas a respeito do assunto.

Veja-se, a propósito, que o Presidente da República, em suas informações, contesta a versão dos fatos apresentada pelo requerente. Diz que, *“da leitura da petição inicial, é possível perceber que, em relação aos jornalistas*



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

Leonardo e Jamil, há uma grande inconsistência, uma vagueza de informações, uma vez que nem os próprios envolvidos sabem precisar quem de fato os teria agredido e nem sequer têm noção se o Presidente visualizou ou ao menos tomou conhecimento das supostas investidas violentas. Em relação à situação da repórter Ana Estela de Sousa Pinto, é manifesta a incoerência da peça inicial, uma vez que a própria notícia veiculada no G1 (erigida como objeto da demanda) informa, sem rodeios, que a mesma teria tido problemas com seguranças e policiais italianos, sendo, portanto, incongruente qualquer tentativa de imputação de responsabilidade ao Presidente da República e/ou aos membros do Gabinete de Segurança Institucional (GSI)”.

Nesse cenário, imprescindível o exame de fatos e a produção de provas, o que é inviável nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, entre elas a ADPF. Veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 10.168/96, DO ESTADO DE SANTA CATARINA E RESOLUÇÃO Nº 76, DO SENADO FEDERAL. EMISSÃO DE TÍTULOS DE DÍVIDA PÚBLICA PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. LETRAS FINANCEIRAS DO TESOURO EM VALOR SUPERIOR AOS PRECATÓRIOS PENDENTES DE PAGAMENTO À ÉPOCA DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: PRETENSÃO DE REEMBOLSO DOS VALORES JÁ EXPENDIDOS. AFRONTA AO ART. 33 DO ADCT-CF/88. MATÉRIA DE FATO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.

1. Há impossibilidade de controle abstrato da constitucionalidade de lei, quando, para o deslinde da questão, se mostra indispensável o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

exame do conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais de lei ou matéria de fato. Precedentes.

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

3. *Ato de efeito concreto, despido de normatividade, é insuscetível de ser apreciado pelo controle concentrado. Ação direta não conhecida. (ADI 1.527, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 18.5.2001) – Grifos nossos*

- Ação direta de inconstitucionalidade.

1. *Lei nº 1214, de 7.11.1991, do Estado do Mato Grosso do Sul. Institui símbolo estadual e dá outras providências.*

2. *Alegação de vício na elaboração da lei e inconstitucionalidade material.*

3. *Aspectos de mérito da iniciativa de lei e de sua aprovação, no sentido de estarem vinculadas a motivos pessoais, não se comporta na ação direta de inconstitucionalidade. Via inadequada à discussão de fatos e provas. Ação, preliminarmente, não conhecida.*

4. *O fundamento concernente ao confronto de lei estadual com o dispositivo da Constituição estadual, que define símbolos do Estado, conduz a discussão da matéria referente à validade da lei ordinária estadual diante da Constituição do Estado. Competência do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul.*

5. *Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. Medida cautelar prejudicada.*

(ADI 1.669, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 5.11.1999) – Grifo nosso

Ainda que assim não fosse, esta arguição de descumprimento de preceito fundamental seria incabível por descumprimento da regra da subsidiariedade, prevista no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, segundo a qual



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

“não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”.

O requisito da subsidiariedade é de suma importância para que o Supremo Tribunal Federal preserve sua função precípua de corte constitucional. Perante uma hipótese de cabimento da ADPF bastante abrangente (*“evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”*), conhecer da arguição quando houvesse *“outro meio eficaz de sanar a lesividade”* transformaria o Supremo Tribunal Federal em instância única para numerosas demandas.

Por isso que, havendo meios processuais idôneos para sanar a alegada situação de lesividade a preceitos fundamentais, não há de ser conhecida a ADPF, por não atendimento ao requisito da subsidiariedade.

Sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental, trata-se de ação constitucional que completa o sistema de controle concentrado de constitucionalidade, atribuindo ao Supremo Tribunal Federal competência para examinar atos variados do poder público, atividade que, por vezes, recai em interseção com outros meios processuais.

Tal cruzamento, propiciado pela largueza conceitual de sua configuração, foi demarcado em precedentes que se formaram ao longo dos anos, desde a edição da Lei 9.882/1999.



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

Nas ações de controle concentrado, o Supremo Tribunal Federal é especialmente habilitado a apreciar, deliberar e definir teses abstratas, cotejando entendimentos de ordem jurídica objetiva. Não é particularmente guarnecido, nessa espécie de ação, dos mecanismos de produção de provas cogitados para outras vias processuais. A cognição exauriente, no seu aspecto fático, encontra determinados limites no curso procedimental da ADPF.

Daí a razão de ser do princípio da subsidiariedade, que condiciona a admissibilidade dessa espécie de ação de controle concentrado.

Há de ser vislumbrado o princípio da subsidiariedade como requisito de procedibilidade da ADPF que visa a *“repelir o uso descriterioso da medida, impedindo que ela se dissocie de sua índole objetiva, para servir de atalho a pretensões subjetivas interessadas apenas na obtenção da prestação jurisdicional da maneira processualmente mais cômoda, o que banalizaria a via da jurisdição concentrada”* (ADPF 95, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe de 11.2.2014).

É exatamente o caso desta ação. Como bem afirmou o Advogado-Geral da União, *“não há a menor dúvida de que o ordenamento jurídico brasileiro comporta diversos mecanismos de responsabilização na hipótese de configuração de infrações penais ou administrativas por autoridades políticas, o que afasta de plano o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental na espécie, por inobservância do requisito da subsidiariedade (artigo 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999)”*.



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

Por fim, quanto ao pedido para que o Presidente da República, *“em suas manifestações públicas oficiais ou não oficiais, seja impedido de realizar ou de incentivar a realização de ataques verbais ou físicos à imprensa e aos seus profissionais”*, falece ao requerente interesse de agir.

Como decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADPF 686, *“revela-se inócua e desprovida de utilidade e de necessidade a provocação da atuação jurisdicional do Estado objetivando, única e exclusivamente, o reconhecimento de que autoridades públicas estão sujeitas à ordem constitucional. Patente a ausência de interesse de agir do autor, uma vez inexistente, à luz do constitucionalismo contemporâneo, qualquer controvérsia em torno do reconhecimento da supremacia constitucional como postulado sobre o qual se assenta a validade de todos os atos estatais”*.

Assim, a arguição de descumprimento de preceito fundamental não se presta à obtenção de ordem judicial para impedir o Presidente da República de atacar – verbal ou fisicamente – os profissionais da imprensa. Isso porque o ordenamento jurídico já contempla tal proibição. Além do que a análise da ocorrência concreta de eventual violação das normas jurídicas há de se dar pela via processual adequada, e não mediante o controle abstrato de normas.

Por sua inteira aplicabilidade ao caso em exame nesta ação, vale transcrever a ementa da ADPF 686:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Pretensão de inconstitucionalidade formulada contra discursos, pronunciamentos e comportamentos, ativos e omissivos, atribuídos ao Presidente da República, a Ministros de Estado e a integrantes do alto escalão do Poder Executivo federal. Arguição ajuizada com o fim de obter provimento judicial contra todas as autoridades reclamadas, ordenando a conformação de seus comportamentos aos comandos emanados da ordem constitucional. Pedido deduzido de maneira vaga e genérica, visando à prolação de decisão judicial de conteúdo incerto, indeterminado e ambíguo. Petição inicial manifestamente inepta por (i) não identificar com precisão os atos impugnados, (ii) não se fazer acompanhar das provas necessárias à comprovação da violação dos preceitos fundamentais invocados (iii) tampouco esclarecer o teor da medida judicial pretendida (Lei nº 9.882/99, art. 3º, I a IV, e CPC, art. 322 e 324). Arguição de descumprimento não conhecida. Pedido de medida cautelar prejudicado.

1. Incumbe ao autor da arguição de descumprimento formular pedido certo e determinado (CPC, arts. 322 e 324), além de (i) apontar os preceitos fundamentais que reputa violados; (ii) indicar os atos questionados; (iii) instruir o pedido com as provas da violação do preceito fundamental; e (iv) definir o pedido, com todas as suas especificações (Lei nº 9.882/99, art. 3º, I a IV).

2. Não cabe ao Estado-Juiz, diante de pedido formulado de maneira ambígua, sub-rogar-se no papel reservado ao autor da demanda para, atuando como verdadeiro substituto processual, eleger qual será o provimento judicial mais adequado aos interesses do requerente.

3. Revela-se inócua e desprovida de utilidade e de necessidade a provocação da atuação jurisdicional do Estado objetivando, única e exclusivamente, o reconhecimento de que autoridades públicas estão sujeitas à ordem constitucional. Patente a ausência de interesse de agir do autor, uma vez inexistente, à luz do constitucionalismo contemporâneo, qualquer controvérsia em torno do reconhecimento da supremacia constitucional como postulado sobre o qual se assenta a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

validade de todos os atos estatais. Nenhum ato jurídico pode ser praticado validamente à margem da Constituição, pois, no âmbito do seu espaço territorial de vigência, ninguém está imune à observância da ordem constitucional brasileira (Pet 8.875/DF, Relator(a): CELSO DE MELLO, j. 1º.6.2017, DJ 18.01.2018).

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

*5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida. Pedido de medida liminar prejudicado.
(ADPF 686, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 27.10.2021)*

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da ação.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[JMR]