



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

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 594/RJ

RELATOR: MINISTRO EDSON FACHIN

REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL

ADVOGADO: ANDRÉ BRANDÃO HENRIQUES MAIMONI E OUTRO(A/S)

INTERESSADO: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADVOGADO: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PARECER SFCONST/Nº 7620/2020

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DECLARAÇÕES DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO FLUMINENSE. POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA. ATO DO PODER PÚBLICO. INEXISTÊNCIA. FORMALIDADE OFICIAL AUSENTE. GOVERNADOR. COORDENADAS E PRESENÇA EM AÇÕES POLICIAIS. NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS. OFENSA REFLEXA. PEDIDO INCERTO E INDETERMINADO. JUÍZO CENSÓRIO PRÉVIO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. NÃO ATENDIMENTO.

1. 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).
2. A caracterização de “*ato do poder público*”, passível de controle via ADPF, requer a observância de formalidades oficiais, para preenchimento do requisito previsto no art. 1º da Lei 9.882/1999.
3. Constada a necessidade de análise da Constituição estadual e de atos normativos infralegais, tem-se situação caracterizadora de eventual conflito indireto com o texto



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

constitucional, a inviabilizar a instauração de processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade. Precedentes.

4. Pedido genérico de censura prévia às manifestações do Chefe do Poder Executivo Estadual sobre a política de segurança pública, sem indicação precisa do objeto da ADPF, obsta o conhecimento da questão de mérito (CPC/2015, arts. 322 e 324).

Parecer pelo não conhecimento da ADPF.

Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL em face de atos não normativos do Governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson José Witzel (PSC/RJ), relacionados à política de segurança pública implementada no Estado, especialmente *“falações cujos conteúdos violam a constitucionalidade, a convencionalidade e a legalidade (...)”*.

Sustenta que o Governador do Rio de Janeiro profere ordens verbais e pratica condutas que estimulam a violência sistemática e generalizada contra a população civil, gerando aumento exponencial de mortes de civis decorrentes de intervenções policiais, além de *“ele próprio ter participado de operação policial armada, no helicóptero da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, cujo vídeo foi divulgado em sua própria rede social”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Afirma que o Chefe do Poder Executivo fluminense, em todos os pronunciamentos, declara que a polícia deve “*abater bandidos*” que estejam portando fuzil. Menciona que, durante a campanha eleitoral, o Governador Witzel defendeu a necessidade de atingir “*bandido que está de fuzil*” com tiro na “*cabecinha*”. Após eleito, reiterou a promessa de campanha no sentido de usar *snipers* a fim de neutralizar alguém que está com fuzil.

Argumenta que o uso de atiradores de elite é recomendado, apenas, quando há risco de morte de um refém, e que a decisão do disparo não deve ficar a cargo do policial (*sniper*) e sim do responsável pela operação que esteja supervisionando o trabalho do atirador de elite.

Não obstante isso, registra a possibilidade de agir em legítima defesa ou em estrito cumprimento do dever legal sem banalização e utilização indiscriminada, sob pena de caracterização de atividade policial abusiva.

Sustenta ser necessária a observância da Portaria Interministerial 4.226/2010, que estabelece princípios e diretrizes para o uso da força, especialmente: legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência.

Alega ser inconstitucional o discurso com efeitos concretos no incremento da violência no Estado, alegando que a Polícia fluminense já



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

teria matado mais de 400 pessoas e de as operações sob comando do Governador Witzel haverem executado grande número de civis.

Classifica como abuso de autoridade a participação do Chefe do Poder Executivo fluminense em operações, à luz da Constituição estadual.

Traz à colação diversos diplomas internacionais de Direitos Humanos, afirmando que haveria verdadeira pena de morte por determinação do Governador.

Nesse sentido, requer que o Estado do Rio de Janeiro seja obrigado a se abster de implementar política de segurança pública pautada na linguagem do Governador Witzel, especialmente o *“abatimento e/ou neutralização de pessoas”*, bem como que o Chefe do Poder Executivo seja compelido a não mais participar de operações policiais.

Eis, em síntese, o relatório.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental é típica ação constitucional vocacionada a preservar a integridade da Constituição da República, na falta de outro meio eficaz para salvaguarda, em face de atos do poder público lesivos a preceitos fundamentais, e proporcionou significativa mudança no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade.



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

Além de desempenhar a função de garantia da supremacia constitucional, a ADPF é mecanismo de controle de qualquer ato ou omissão do poder público; normativo ou não normativo; abstrato ou concreto; anterior ou posterior à Constituição Federal, estadual ou municipal; de qualquer órgão ou entidade; dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário em razão da amplitude redacional do art. 1º da Lei 9.882/1999.¹

A respeito do alcance dessa modalidade de controle concentrado de constitucionalidade, esclarece André Ramos Tavares:

A legislação, no que tange à modalidade direta de ADPF, foi enfática ao prever, em seu art. 1º, que caberá ADPF em face de ato do Poder Público. Note-se, aqui, a extensão desse termo, que não se circunscreve apenas aos atos normativos do Poder Público. Portanto, e como primeira conclusão, a ADPF poderá servir para impugnar atos não normativos, como os atos administrativos e os atos concretos, desde que emanados do Poder Público. Trata-se, já aqui, de atos não impugnáveis por via da ação direta de inconstitucionalidade.²

Apesar do amplo espectro abarcado pela expressão “ato do poder público” (Lei 9.882/1999, art. 1º), o objeto e os requisitos da ADPF têm delineamento pautado em lei, doutrina e jurisprudência pátrias.

1 CUNHA JR., Dirley. *Curso de direito constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 403-406.

2 TAVARES, André Ramos. Repensando a ADPF no complexo modelo brasileiro de controle da constitucionalidade. In: CAMARGO, Marcelo Novelino (Org.). *Leituras complementares de direito constitucional: controle de constitucionalidade*. Salvador: JusPodivm, 2007. p. 57-72.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Para cabimento da ADPF basta que o ato emane do poder público e que seja apto a lesar núcleo de preceitos, princípios e regras revestidos de sentido de essencialidade para manutenção da ordem constitucional. Daí afirmar o Ministro Gilmar Mendes que a ADPF “*é típico instrumento do modelo concentrado de controle de constitucionalidade*”.³

Os conceitos de relevância e de subsidiariedade (Lei 9.882/1999, arts. 1º, I, e 4º, § 1º) são requisitos de procedibilidade que visam 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*”.⁴

O art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999 condiciona a arguição à ausência de “*outro meio eficaz de sanar a lesividade*”. O Supremo Tribunal Federal interpretou que esse meio processual há de ser aquele apto a resolver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.⁵

3 MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental*: comentários à Lei 9.882, de 3.12.1999. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 170.

4 ADPF 95/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, decisão monocrática, DJe de 11 fev. 2014.

5 ADPF 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 27 out. 2006.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A propósito, esclarece o Ministro Celso de Mello que, para incidência do princípio da subsidiariedade como pressuposto negativo de admissibilidade da ADPF, exige-se que *“os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse writ constitucional”* (ADPF 17-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14 fev. 2003).

Nesse sentido, esclarece doutrinariamente o Ministro Roberto Barroso que *“o fato de existir ação subjetiva ou possibilidade recursal não basta para descaracterizar a admissibilidade da ADPF – já que a questão realmente importante será a capacidade do meio disponível sanar ou evitar a lesividade ao preceito fundamental. Por isso mesmo, se as ações subjetivas forem suficientes para esse fim, não caberá a ADPF”*.⁶

A atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem atribuído ao princípio da subsidiariedade esse específico significado (ADPF 390-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 8 ago. 2017; ADPF 266-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 23 maio 2017; ADPF 237-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 30 out. 2014, entre outros julgados), em que pese a orientação geral de que a subsidiariedade há de ser aferida em face da ordem constitucional global e tendo por consideração os meios aptos a solver a controvérsia de for-

6 BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 323.



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

ma ampla geral e imediata (ADPF 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJ* de 27 out. 2006).

Desse modo, conhecer o pedido da ADPF ora analisada encontra óbice na inobservância da regra da subsidiariedade. Isso porque o microsistema de direitos coletivos coloca à disposição de cidadãos, de órgãos do poder público e de determinadas entidades instrumentos aptos a impedir, mitigar e reparar danos.

A utilização de ação civil pública (Lei 7.347/1985) com pedido de condenação por danos morais coletivos, por exemplo, é eficaz para sanar eventual lesividade.

A própria Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro manejou ACP visando à reformulação da política de segurança pública adotada no Complexo da Maré (autos nº 0215700-68.2016.8.19.0001, 6ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital).

Apesar do intenso debate jurídico, a efetiva utilização de ACP para tratar de tema correlato ao versado nos presentes autos denota a existência de outros meios eficazes a reparar situações incompatíveis com o ordenamento jurídico.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Portanto, constatada a existência de outros meios eficazes a sanar eventuais lesividades relacionadas à política de segurança pública aplicada ao Estado do Rio de Janeiro, a arguição não comporta conhecimento.

Qualquer ato ou omissão do poder público, normativo (incluídos atos legislativos) ou não normativo, pré ou pós Constituição de 1988, de qualquer esfera federativa, originário de qualquer órgão, entidade ou Poder da República é passível de controle via ADPF. É dizer: atos normativos, atos não normativos, atos municipais, omissões estatais e atos anteriores à CF/1988 são sindicáveis junto ao STF por intermédio do instrumento objetivo tratado pela Lei 9.882/1999.⁷

Em que pese ao amplo espectro de atos ou omissões impugnáveis por ADPF, *in casu*, observa-se insurgência generalizada do arguente em face de pronunciamentos e comportamentos do Governador Witzel em matéria relacionada à segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

7

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 9882, de 3.12.1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da referida medida constitucional. 2. Compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental. (...) 4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental como instrumento de defesa da Constituição, em controle concentrado. (...) 6. O objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser ‘ato do Poder Público’ federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não (...).” (ADPF 1-QO/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

As declarações de Wilson Witzel como candidato ao governo do Estado do Rio de Janeiro podem ter gerado divergências e críticas sociais, que são inerentes à Democracia.

De todo modo, em contrapartida ao direito fundamental à livre manifestação do pensamento e à liberdade de expressão (CF/1988, art. 5º, IV e IX), é possível a busca por reparação.

Direitos fundamentais não são absolutos. Portanto, cidadãos e instituições representativas de interesses sociais podem provocar o Poder Judiciário. Não obstante isso, o processo objetivo junto ao STF não se mostra instrumento idôneo quando exista a possibilidade de resposta eficaz na via do processo subjetivo ou coletivo, com a responsabilização cabível, seja na esfera civil, penal ou administrativa (CF/1988, art. 5º, V)⁸.

Desse modo, não se vislumbra a prática de ato oficial (Lei 9.882/1999, art. 1º, *caput*) apto a caracterizá-lo como ação do poder público passível de controle concentrado para verificação de eventual descumprimento de preceito fundamental.

O requerente, além de questionar os pronunciamentos públicos do Governador Fluminense a respeito da segurança pública estadual, insurge-se

8 *“Art. 5º (...) V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem; (...).”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

contra as diretrizes para utilização de armamentos e a presença do Chefe do Poder Executivo em determinadas operações policiais.

A respeito das coordenadas para uso de atiradores de elite e de armas de alta precisão, o requerente traz à colação trechos da Portaria Interministerial 4.226, de 31.12.2010, que estabelece diretrizes sobre o uso da força pelos agentes de segurança pública:⁹

(...)

ANEXO I

*DIRETRIZES SOBRE O USO DA FORÇA E ARMAS DE FOGO
PELOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA (...)*

- 2. O uso da força por agentes de segurança pública deverá obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência.*
- 3. Os agentes de segurança pública não deverão disparar armas de fogo contra pessoas, exceto em casos de legítima defesa própria ou de terceiro contra perigo iminente de morte ou lesão grave.*

Sobre a participação do Chefe do Poder Executivo em operações policiais, indica como parâmetro o art. 185 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que assim dispõe:

Art. 185. O exercício da função policial é privativo do policial de carreira, recrutado exclusivamente por concurso público de provas ou de provas e títulos, submetido a curso de formação policial.

9

Publicada no *DOU* de 3 jan. 2007, p. 27, Seção 1.



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

Parágrafo único. Os integrantes dos serviços policiais serão reavaliados periodicamente, aferindo-se suas condições físicas e mentais para o exercício do cargo, na forma da lei.

A inconstitucionalidade das diretrizes e da presença do dirigente máximo da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros, forças auxiliares, reserva do Exército e Polícia Civil em operações policiais demanda, para acurada análise, imprescindível exame de normas infralegais e leis infraconstitucionais, medida incompatível com a jurisdição constitucional exercida pelo STF em ADPF.

Nesse sentido:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO DO TRABALHO. PROFESSORES. POSSIBILIDADE DE GOZO CUMULATIVO DE REMUNERAÇÃO POR FÉRIAS ESCOLARES E AVISO PRÉVIO. SÚMULA Nº 10 DO TST. PRELIMINARES. VIOLAÇÃO REFLEXA OU OBLÍQUA AO TEXTO CONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE REEXAME DE LEGISLAÇÃO. ART. 322, § 3º, DA CLT. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA.

(...)

4. A afronta indireta a preceitos constitucionais não autoriza o ajuizamento da ADPF, por inexistir controvérsia de ordem constitucional ou lesão direta a preceito fundamental, consoante exigido pelo art. 1º, caput e parágrafo único, inciso I, da Lei nº 9.882/99. Precedentes: ADPF 406 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/2016; ADPF 350 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em



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

18/11/2016; ADPF 354 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016.

5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não conhecida.

(ADPF 304, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 8.11.2017, DJe de 17 nov. 2017.)

Ausente ofensa direta à Constituição, a ADPF não é meio processual adequado para questionamento, via controle concentrado, de manifestações de opinião ou participações do Governador do Estado do Rio de Janeiro em operações policiais, por inobservância dos requisitos previstos no art. 102, § 1º, da CF/1988 e no art. 3º da Lei 9.882/1999.

É cediço que a ADPF ampliou o acesso ao controle concentrado de normas, como já asseverado. Não obstante isso, é curial o atendimento às exigências do processo constitucional, formalidade cuja observância garante respeito ao devido processo legal (CF/1988, art. 5º, LIV).

A petição inicial apresentada pelo arguente, apesar de descrever episódios relacionados a pronunciamentos de Wilson José Witzel tanto na condição de candidato quanto na posição de Governador do Estado do Rio de Janeiro, não delimita os atos impugnados de forma precisa, sendo impreciso o objeto da ADPF (Lei 9.882/1999, art. 3º, II).

Além da imprecisão do objeto, o requerente deixou de formular pedido certo e determinado (CPC/2015, arts. 322 e 324).



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

A busca por medida judicial genérica que impeça o Chefe do Poder Executivo Fluminense de manifestar o próprio pensamento, dar coordenadas às forças policiais estaduais e se fazer presente em operações não encontra respaldo no ordenamento jurídico pátrio.

O art. 4º da Lei 9.882/1999 prevê o indeferimento liminar quando não for o caso de ADPF, faltar requisitos previstos na própria lei ou a petição inicial for inepta.

O Código de Processo Civil de 2015 estabelece ser inepta a petição inicial quando lhe faltar pedido ou causa de pedir, o pedido for indeterminado – ressalvadas hipóteses legalmente autorizadas de pedido genérico –, da narração dos fatos não decorrer logicamente a conclusão, houver pedidos incompatíveis entre si (CPC/2015, art. 330, § 1º).

Seja pela vagueza do pleito, seja pela impossibilidade de cerceamento prévio e genérico da palavra do Governador, o pedido formulado pelo arguente é indeterminado e impassível de conhecimento.

Sobre a inépcia da ADPF cujos pedidos sejam genéricos e imprecisos, assim se pronunciou o Ministro Celso de Mello em recente decisão liminar:

Não há como acolher o pedido deduzido (...) no qual veicula pretensão genérica e indeterminada, eis que o arguente, ao não delimitar o objeto ou a extensão de referido pleito, deixou de observar



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

os requisitos formais indispensáveis ao reconhecimento da aptidão da petição inicial para fazer instaurar o processo de controle concentrado de constitucionalidade, como determinam os arts. 322, “caput”, e 324, “caput”, do CPC, segundo os quais o pedido deve ser “certo” e “determinado”, ressalvadas as hipóteses – de todo inocorrentes no caso – em que a legislação processual admite a formulação de pedido genérico (CPC, art. 324, § 1º, I a III). Eventual concessão do provimento requerido, nos termos preconizados pelo arguente, implicaria transformá-lo em verdadeira medida de índole normativa, eis que destinada a neutralizar situações futuras, desconhecidas, indeterminadas e incertas.

(ADPF 580-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 5 jun. 2019.)

Desse modo, constatada a inexistência de pedido certo e determinado na petição inicial, a ADPF em apreço é inepta por descumprimento dos arts. 3º e 4º da Lei 9.882/1999

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente