

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.351
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **CARLOS ORLEANS BRANDAO JUNIOR**
ADV.(A/S) : **ANTONIO NABOR AREIAS BULHÕES E**
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **RELATOR DA ADI Nº 7.780 DO SUPREMO**
TRIBUNAL FEDERAL
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

DECISÃO:

Trata-se de arguição de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada por **Carlos Orleans Brandão Júnior**, Governador do Estado do Maranhão, contra decisão proferida pelo Ministro **Flávio Dino** nos autos da ADI nº 7.780/MA, especificamente na parte em que se determinou a extração de cópias das peças processuais e seu encaminhamento à Polícia Federal para instauração de inquérito policial, sob supervisão do Supremo Tribunal Federal.

Sustenta o arguente, em caráter preliminar, que sua legitimidade decorre diretamente do art. 103, inciso V, do texto Constitucional e que há, no caso, pertinência temática, eis que “a norma cuja observância se postula [art. 105, I, alínea **a**, da Constituição Federal] não é norma de proteção pessoal”, mas, sim, “garantia institucional ao próprio cargo”.

Argumenta, quanto a esse último ponto, que submeter o governador de estado à supervisão criminal de Tribunal ao qual a Constituição não o submeteu significaria:

“(i) subtrair do Estado-membro a garantia de que seu Chefe de Executivo somente responderá perante o foro constitucionalmente predeterminado; (ii) expor a chefia do Poder Executivo estadual a constrangimento institucional fora das hipóteses constitucionais; e (iii) desequilibrar a relação entre a União e os Estados exatamente no tema em que a Constituição fixou o ponto de equilíbrio.”

Sustenta, ainda, o cabimento da arguição, alegando que “a hipótese não se reduz à defesa subjetiva de investigado específico”. Diz que “em perspectiva objetiva”, questiona-se

“se uma ação de controle concentrado de constitucionalidade em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal pode servir de base para a instauração direta, ‘de ofício’, de inquérito policial contra governador do estado, sob supervisão de Ministro da Suprema Corte.”

Nessa linha, salienta que o entendimento firmado na ADPF nº 572/DF não pode constituir óbice ao conhecimento da presente arguição, tendo em vista que “a situação dos autos é substancialmente diversa”, pelas seguintes razões:

“não se cuida de atentado à integridade, à honorabilidade ou à segurança da Suprema Corte, mas de fatos atribuídos a Chefe do Poder Executivo estadual, titular de foro por prerrogativa de função perante o eg. Superior Tribunal de Justiça, circunstância que sequer se apresentava na ADPF nº 572 e que desloca por inteiro o eixo da controvérsia do exercício do poder de polícia judiciária para a repartição constitucional de competências penais originárias”.

Assevera, outrossim, estar satisfeito o requisito da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º), uma vez que, a seu ver,

“inexiste instrumento processual capaz de fazer cessar com efetividade e em tempo constitucionalmente útil, a lesão continuada aos preceitos fundamentais decorrente da manutenção, perante o Supremo Tribunal Federal, de

investigação criminal instaurada contra Governador de Estado em matéria submetida pela Constituição à competência originária do eg. Superior Tribunal de Justiça”.

No mérito, o arguente alega, em apertada síntese, violação aos preceitos fundamentais do juiz natural, do devido processo legal, do sistema acusatório, da separação de competências constitucionais entre o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça e do pacto federativo.

Para tanto, relata que por meio das petições nº 23.067/2025 e 51.982/2025, anexadas aos autos da ADI nº 7.780/MA, a advogada Clara Alcântara Botelho requereu ingresso na ação como **amicus curiae**, afirmando possuir elementos fáticos supostamente relevantes para a apreciação das questões discutidas na mencionada ação direta.

Conta que, na sequência, a Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão se manifestou pelo indeferimento do pedido e que, a despeito de inexistir qualquer pedido nesse sentido daquela Casa, o Relator daquele feito, Ministro **Flávio Dino**, indeferiu a habilitação da peticionária nos autos, “mas determinou a extração de cópias das petições e dos documentos apresentados e o encaminhamento do material à Polícia Federal para abertura de inquérito policial”. Esclarece, ainda, que esse inquérito, “por força da própria decisão”, passou a tramitar sob supervisão do Supremo Tribunal Federal (PET nº 14.355/MA).

Ressalta que compete ao Superior Tribunal de Justiça processar e julgar, originariamente, os governadores dos estados e do Distrito Federal nas infrações penais comuns (CRFB/88, art. 105, I, alínea **a**). Diz, ainda, que a competência por prerrogativa de função, quando prevista na Constituição Federal, “alcança a fase investigatória, precisamente porque medidas de investigação contra autoridade com foro constitucional reclamam supervisão do Tribunal competente”; e que a circunstância de a notícia ter surgido em processo de controle concentrado perante o Supremo Tribunal Federal não altera o foro constitucional do investigado

nem altera a Suprema Corte em juízo criminal competente para supervisionar a apuração.

Ao final, o arguente requer a concessão de medida cautelar para suspender imediatamente a eficácia da decisão proferida nos autos ADI nº 7.780/MA, na parte em que determinou a extração de cópias e o encaminhamento à Polícia Federal para instauração de inquérito policial, e, por conseguinte, a tramitação deste e de todos os atos investigatórios dele decorrentes. Subsidiariamente, pede a imediata cessação da supervisão do procedimento pelo Supremo Tribunal Federal, com remessa dos respectivos elementos ao Superior Tribunal de Justiça.

No mérito, pugna pela procedência dos pedidos para (i) confirmar da medida cautelar e declarar incompatível com a Constituição Federal a determinação, por Ministro do Supremo Tribunal Federal, de instauração direta de inquérito policial contra governador do estado, em processo de controle concentrado; (ii) fixar a interpretação conforme no sentido de que notícia ou comunicação de suposto crime, surgida em processo em trâmite no Supremo Tribunal Federal, deve observar o art. 230-B do RISTF, com encaminhamento à Procuradoria-Geral da República, não podendo ser convertida diretamente, por decisão judicial “de ofício”, em inquérito policial sob supervisão do Supremo Tribunal Federal; (iii) fixar interpretação conforme no sentido de que investigações criminais relativas a fatos atribuídos a governador de estado, quando relacionadas a infrações penais comuns e ausente hipótese de competência do Supremo Tribunal Federal, devem ser submetidas ao Superior Tribunal de Justiça; (iv) declarar a nulidade dos atos decisórios de supervisão criminal praticados no âmbito do Supremo Tribunal Federal por força da decisão impugnada, notadamente daqueles que tenham importado restrição a direitos fundamentais do autor, com eficácia contra todos e efeito vinculante, sem prejuízo de que os elementos informativos sejam avaliados, de modo autônomo e independente, pelo órgão ministerial e pelo Tribunal constitucionalmente competente; e (v) comunicar à Polícia Federal e aos órgãos judiciários envolvidos, para que se abstenham de

praticar atos de investigação ou supervisão com fundamento na parte decisória impugnada.

É o breve relato. Pondero e decido.

A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental não deve ser conhecida.

Primeiro, porque, a meu ver, é demasiadamente tênue o vínculo de pertinência temática que ampara a legitimidade especial do arguente no caso. Alega-se, na inicial, que o Governador do Estado do Maranhão estaria a defender prerrogativa institucional do cargo. Observo, entretanto, que a investigação em questão alcança diretamente o próprio governador e que eventual decisão proferida nestes autos, igualmente, beneficiaria exclusivamente a ele. Parece-me, assim, a pretensão deduzida nos autos não visa proteger a esfera institucional do Estado do Maranhão, como se alega, mas tão somente obstar a investigação dirigida ao seu titular.

Seja como for, esse não é o único motivo existente para negar seguimento à presente arguição.

Em segundo lugar, **não está satisfeito, no caso, o requisito da subsidiariedade.**

Nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999, a ADPF somente será admitida quando inexistir qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade apontada. O princípio da subsidiariedade constitui requisito essencial de admissibilidade da arguição e impede sua utilização quando houver outro instrumento processual apto a viabilizar a apreciação da controvérsia constitucional deduzida.

No caso concreto, o arguente impugna decisão judicial proferida pelo Ministro **Flávio Dino**, nos autos da ADI 7.780/MA, na parte em que S. Excelência, como relator do feito, determinou a extração de cópias das peças processuais e seu encaminhamento à Polícia Federal para instauração de inquérito policial e demais providências cabíveis, sob supervisão do Supremo Tribunal Federal. Contudo, **como ele próprio informa, foi interposto agravo regimental contra referida decisão,**

recurso que permanece pendente de apreciação.

Vide o que consta da petição inicial a respeito:

“contra a decisão monocrática do eminente Ministro FLÁVIO DINO que determinou a instauração do inquérito perante esse próprio col. Supremo Tribunal Federal (doc. 02), o autor da presente ADPF, o GOVERNADOR CARLOS ORLEANS BRANDÃO JÚNIOR interpôs tempestivamente o recurso interno cabível (agravo regimental -- doc. 03), precisamente para que a questão constitucional fosse submetida ao órgão colegiado. O agravo regimental, entretanto, permanece sem julgamento há mais de um ano, apesar de 02 (duas) sucessivas provocações dirigidas ao Relator para que o submetesse à apreciação do órgão colegiado competente (docs. 04, 04-A e 05). Enquanto isso, a investigação prossegue sob a jurisdição dessa col. Suprema Corte, renovando-se, a cada ato investigatório, a violação que se pretende fazer cessar.”

Conforme sólida orientação jurisprudencial deste Supremo Tribunal, a arguição de descumprimento de preceito fundamental **não se presta a substituir os recursos processuais cabíveis nem pode ser utilizada como sucedâneo recursal** destinado ao reexame de decisões judiciais concretas.

Nesse sentido, aliás, vão os seguintes precedentes:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. INVIABILIDADE DO MANEJO DA AÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. NÃO CONHECIMENTO. I. CASO EM EXAME 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada contra decisão liminar proferida em ação direta de inconstitucionalidade estadual que implicou a suspensão da

eficácia de dispositivos da Lei n. 1.157/2016 e a repristinação de disposições da Lei n. 752/2009, ambas de Roraima, de modo que voltassem a disciplinar os emolumentos extrajudiciais devidos aos delegatários de cartórios. 2. A confederação requerente sustenta que o ato questionado, ao ensejar a repristinação de dispositivos da Lei estadual n. 752/2009, deixou de observar preceitos fundamentais como os alusivos ao valor social do trabalho, à livre iniciativa, ao devido processo legal, à duração razoável do processo e à ordem econômica. Pretende, em síntese, a nulidade da decisão impugnada e a consequente restauração da eficácia da Lei n. 1.157/2016. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 3. A questão em discussão consiste em saber se a via processual da arguição de descumprimento de preceito fundamental é adequada para impugnar decisão judicial liminar, de natureza precária e provisória, a ser necessariamente enfrentada em sede de cognição exauriente na ação direta de inconstitucionalidade na qual prolatada. III. RAZÕES DE DECIDIR 4. Mostra-se inobservado o requisito da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/1999, uma vez que a decisão impugnada é precária e será reapreciada no julgamento de mérito da ação direta estadual. 5. A arguição não se presta à revisão de decisões judiciais mediante simples substituição de via processual ordinária, tampouco pode ser manejada como sucedâneo recursal. IV. DISPOSITIVO 6. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida.” (ADPF nº 1.079, Rel. Min. **Nunes Marques**, Tribunal Pleno, julgado em 13/5/25, publicado em 10/6/25)

“CONSTITUCIONAL. ADPF. EXECUÇÃO DE CRÉDITOS TRABALHISTAS. INCLUSÃO DE PESSOAS NÃO CONSTANTES DO TÍTULO EXEQUENDO. PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS INTEGRANTES DE UM MESMO GRUPO ECONÔMICO, SEM PRÉVIA PARTICIPAÇÃO NA FASE DE CONHECIMENTO. SUBSIDIARIEDADE. ADPF NÃO

CONHECIDA. 1. A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada, em razão dos quais se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), inviabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. Arguição ajuizada com o propósito de revisão de decisões judiciais. Não cabimento da ADPF como sucedâneo recursal. 3. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida.” (ADPF nº 488, Rel. Min. **Rosa Weber**, Rel. p/ ac. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, julgado em 13/11/23, publicado em 20/2/24)

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ÍNDICE DE REAJUSTE DE CONTRATOS DE LOCAÇÃO. IGPM. IPCA. COVID-19. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. UTILIZAÇÃO DA ADPF COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. AFRONTA INDIRETA A PRECEITOS FUNDAMENTAIS. DESCABIMENTO DA ARGUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. O cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, **ab initio**, de sua inutilidade para a preservação do preceito. Precedentes desta CORTE. 2. A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada pela Agravante, em razão dos quais se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), inviabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Precedentes. 3. Arguição ajuizada com o propósito de revisão de decisões judiciais. Não cabimento da ADPF como sucedâneo recursal. Precedentes. 4. A controvérsia

envolve, quando muito, afronta indireta ou reflexa a preceitos constitucionais, o que não autoriza o ajuizamento da ADPF. Precedentes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADPF nº 869-AgR, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, Tribunal Pleno, julgado em 3/11/22, publicado em 23/11/2022)

Além disso, a circunstância de o recurso interposto ainda não ter sido julgado, ou de ele não possuir efeito suspensivo automático, não descaracteriza sua existência nem converte a arguição em instrumento processual apto à revisão do ato judicial.

Em terceiro lugar, não obstante o esforço argumentativo do arguente na tentativa de conferir dimensão objetiva à controvérsia deduzida nos autos, da leitura atenta da peça inicial, exsurge cristalino, como já se disse, **o propósito de se obstar a tramitação de investigação específica instaurada em face do próprio arguente, o que revela predominância, no caso em apreço, de interesse subjetivo, concreto e supostamente lesivo a seus interesses pessoais**, e não o de tutelar a ordem jurídico-constitucional vigente, como é de se esperar em uma ação de concentrado e abstrato de constitucionalidade.

E, também nesse ponto, é preciso salientar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **não admite a utilização da ADPF para discutir ou tutelar situações jurídicas individuais e concretas** que não podem ser instrumentalizadas pelo manejo de ação típica de controle concentrado e abstrato de normas.

Cito, por exemplo, a ADPF nº 455-AgR, de minha relatoria, na qual se decidiu pela não satisfação do requisito da subsidiariedade, dada a possibilidade de impugnação, de forma adequada e com eficácia real, na via do processo subjetivo, e, sobretudo, porque se pretende

“tutelar uma situação jurídica individual e concreta que não pode ser instrumentalizada pelo manejo de ação típica de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, **sob**

pena de se banalizar o instituto da arguição e se transmutar sua natureza de processo objetivo para subjetivo.” (ADPF nº 455-AgR, Rel. Min. **Dias Toffoli**, Tribunal Pleno, julgado em 5/6/23, publicado em 28/6/23).

Cumpra registrar, por último, que a solução da controvérsia deduzida nos autos pressupõe **avaliar a correção jurídica de ato judicial impugnado produzido em processo judicial**, o que, tecnicamente, só pode ser feito no âmbito do processo de origem, pelos instrumentos processuais adequados.

Admitir a presente demanda ao arripio de tudo que se disse até aqui importaria, na prática, criar uma espécie de “via processual paralela” para a impugnação de decisões proferidas por membros desta Corte, o que além de manifestamente incompatível com a natureza objetiva da arguição de descumprimento de preceito fundamental desorganizaria a estrutura processual vigente e subjacente ao funcionamento da Corte.

Ante o exposto, diante da insuficiência da pertinência temática, da inobservância do requisito da subsidiariedade **e, sobretudo, da defesa preponderante de interesses subjetivos e concretos, desvirtuando a finalidade constitucional da ADPF**, com fundamento no art. 21, § 1º, do RISTF e no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, **NEGO SEGUIMENTO** à presente arguição de descumprimento de preceito Fundamental, ficando prejudicado o exame do pedido cautelar.

Publique-se.

Brasília, 20 de agosto de 2026.

Ministro DIAS TOFFOLI

Relator

Documento assinado digitalmente