

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 790 MINAS GERAIS**

RELATOR	: MIN. ANDRÉ MENDONÇA
AGTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
ADV.(A/S)	: ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
ADV.(A/S)	: TCHENNA FERNANDES MASO
ADV.(A/S)	: ANNA CAROLINA MURATA GALEB
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
AGDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AGDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
AGDO.(A/S)	: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
INTDO.(A/S)	: MOVIMENTO PELA SOBERANIA POPULAR NA MINERAÇÃO - MAM
ADV.(A/S)	: PATRICIA DA SILVA
INTDO.(A/S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
INTDO.(A/S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS
INTDO.(A/S)	: CENTRO DE ALTERNATIVAS SOCIOECONÔMICAS DO CERRADO - CASEC
ADV.(A/S)	: PATRICIA DA SILVA

VOTO:

ADPF 790 AGR / MG

1. Embora o agravo regimental preencha os requisitos de admissibilidade, quanto ao mérito, **o recurso não deve ser provido.**

2. A **arguição de descumprimento de preceito fundamental** é espécie de ação constitucional que integra o sistema de controle abstrato de constitucionalidade, possuindo previsão expressa no **art. 102, §1º, da Constituição:**

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

[...]

§ 1º A **arguição de descumprimento de preceito fundamental**, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, **na forma da lei**” - destaquei.

3. Em observância à previsão constitucional que demandava disciplina legal ao instituto, foi editada a **Lei nº 9.882/1999**, que definiu as **hipóteses de cabimento da ADPF** do seguinte modo:

“Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e **terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público**

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for **relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;**

II – (VETADO)

[...]

ADPF 790 AGR / MG

Art. 3º A petição inicial deverá conter:

I - a indicação do **preceito fundamental** que se considera violado;

II - a indicação do **ato questionado**;

III - a prova da **violação do preceito fundamental**;

IV - o pedido, com suas especificações;

V - se for o caso, a comprovação da **existência de controvérsia judicial relevante** sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado.

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de mandato, se for o caso, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias do ato questionado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de argüição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

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

§ 2º Da decisão de indeferimento da petição inicial caberá agravo, no prazo de cinco dias.” - destaquei.

4. Desse modo, a **Lei nº 9.882/1999** estabelece que caberá ADPF contra **atos do Poder Público** (legislativos, administrativos ou judiciais; federais, estaduais ou municipais; anteriores ou contemporâneos à Constituição de 1988) que: **(i)** violem preceito fundamental; **(ii)** não abranjam outro meio idôneo, além da arguição, para sanar a lesividade; e **(iii)** veiculem relevante controvérsia constitucional. Uma vez **não**

ADPF 790 AGR / MG

preenchidos tais requisitos, a arguição não deve ser admitida (art. 4º, *caput* e §1º, da Lei nº 9.882/1999).

5. Especificamente quanto ao **requisito da subsidiariedade** (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/1999) o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de assentar que *meio eficaz* é a medida judicial apta “a *solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata*” (ADPF nº 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 07/12/2005, p. 27/10/2006), em especial, tendo em vista “os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional” (ADPF nº 388/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 09/03/2016, p. 1º/08/2016).

5. Em todo caso, **não será sempre** que inexistir a possibilidade de ajuizamento de outra ação constitucional de natureza objetiva que caberá a ADPF. Ou seja, a impossibilidade de ajuizamento de ADI, ADC ou ADO para sanar eventual lesão a preceito fundamental é **condição necessária, mas não suficiente para o cabimento da ADPF**.

6. Conforme aponta em âmbito doutrinário o eminente **Ministro Luís Roberto Barroso**, “[n]ão caberá ADPF apenas porque não cabem ADIn ou ADC. A jurisdição constitucional abstrata não abrange todas as disputas subjetivas”. Do mesmo modo, “[o] esgotamento do sistema recursal não caracteriza, por si só, a ‘ausência de outro meio eficaz de sanar a lesividade’” (ROBERTO BARROSO, Luís. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 9ª edição. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 377-378). Prossegue o eminente Ministro Luís Roberto Barroso em suas observações:

“O descabimento de outros mecanismos concentrados de controle de constitucionalidade, como assinalado, é um

ADPF 790 AGR / MG

elemento necessário para caracterizar a presença da subsidiariedade que justifica a ADPF. Não se trata, porém, de elemento suficiente. Além da presença dos demais requisitos referidos acima, **é preciso que os mecanismos subjetivos existentes sejam insatisfatórios, justificando uma intervenção concentrada por parte do STF.** Se tais mecanismos forem adequados para afastar eventual lesão, não se justifica o uso da ADPF.

O sistema brasileiro de controle concentrado de constitucionalidade não se destina a absorver toda e qualquer discussão subjetiva envolvendo questões constitucionais. Por tal razão, os jurisdicionados não detêm a expectativa legítima de verem todas as suas disputas apreciadas pelo STF em sede de uma ação abstrata. Para conhecer as lides e dar-lhes solução, existe um complexo sistema orgânico e processual que, eventualmente, poderá até mesmo chegar ao STF — pelas vias recursais próprias de natureza subjetiva.

Nesse contexto, portanto, **a ADPF não é uma ação abstrata subsidiária, no sentido de que seria cabível sempre que a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade não o fossem.** Como explicitado acima, a subsidiariedade significa apenas que não caberá ADPF se outro meio idôneo capaz de sanar a lesividade estiver disponível, não podendo ser extraída da regra da subsidiariedade a conclusão de que seria possível o ajuizamento de ADPF sempre que não coubesse ADIn ou ADC.

[...]

Já se mencionou 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 de sanar ou evitar a lesividade ao preceito fundamental. Por isso mesmo, **se as ações subjetivas forem suficientes para esse fim, não caberá**

ADPF 790 AgR / MG

ADPF. [...].

[...]. A circunstância de uma das partes continuar inconformada - e não haver mais recurso no âmbito do processo subjetivo - não autoriza, por isso só, o cabimento da ADPF. Parece certo que a ADPF não se destina a funcionar como uma nova modalidade de ação rescisória, ou um recurso último, com objetivo de rever, mais uma vez, as decisões proferidas em sede concreta”.

(ROBERTO BARROSO, Luís. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 9ª edição. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 377-378 - destaquei).

7. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já fixou o entendimento de **não cabimento de ADPF**: *(i)* quando, em situações subjetivas, a solução ampla, geral e imediata puder ser resolvida por outros instrumentos processuais (ADPF nº 554 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. 14/02/2020, DJe 06/03/2020); e *(ii)* quando a controvérsia sobre o preceito fundamental for resolvida em sede de repercussão geral (ADPF nº 145 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, 01/09/2017, DJe 12/09/2017).

8. Da mesma forma, segundo esta Corte, também **não cabe a ADPF**: *(i)* como sucedâneo recursal (ADPF nº 283 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, j. 28/06/2019, DJe de 08/08/2019); ou *(ii)* para fins de rescisão de decisão judicial transitada em julgado (ADPF nº 249 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 13/08/2014, DJe 01/09/2014).

9. Os entendimentos em relação às situações de cabimento e não cabimento da ADPF fixados por este Supremo Tribunal foram reiterados em acórdãos recentes. Cito, a título de exemplo, os seguintes:

“Agravado regimental em arguição de descumprimento de

ADPF 790 AgR / MG

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

1. A subsidiariedade constitui pressuposto de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem o qual a ação deve ser rejeitada de plano (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99). Precedentes.

2. *In casu*, verifica-se a **não satisfação do requisito da subsidiariedade não só porque o ato contra o qual se insurge a presente arguição poderia ter sido objeto de impugnação, de forma adequada e com eficácia real, na via do processo subjetivo, mas também e, sobretudo, porque se pretende, com a presente ação, tutelar uma situação jurídica individual e concreta que não pode ser instrumentalizada pelo manejo de um processo objetivo, “sob pena de se banalizar o instituto da arguição e se transmutar sua natureza de processo objetivo para subjetivo”** (v.g., ADPF nº 455-AgR, de minha relatoria, DJe de 28/6/23).

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

ADPF nº 1.134-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 27/11/2024, p. 06/12/2024, destaquei.

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI
LOCAL. MUNICÍPIO DE ARARUAMA. GRATIFICAÇÃO.
ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM.
REPRESENTATIVIDADE HETEROGÊNEA.
INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE.

ADPF 790 AgR / MG

DESCABIMENTO DA ARGUIÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL
NÃO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo regimental contra decisão que inadmitiu arguição de descumprimento de preceito fundamental, a qual tem por objeto legislação municipal que disciplinou fórmula de cálculo de adicional de produtividade que teria acarretado redução na remuneração de servidores municipais.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Preenchimento dos requisitos para conhecimento da ação constitucional, por ausência da legitimidade e por não atendimento do requisito da subsidiariedade.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A entidade requerente não possui legitimidade para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade, por congregar, entre seus associados, pessoas inseridas em contextos profissionais distintos.

4. 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.

5. 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.

IV. DISPOSITIVO

ADPF 790 AgR / MG

6. Agravo regimental a que se nega provimento”.

ADPF nº 1.133-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 16/09/2024, p. 26/09/2024, destaquei.

“AGRAVO INTERNO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO. ILEGITIMIDADE ATIVA. ASSOCIAÇÃO NÃO REPRESENTATIVA DE CATEGORIA PROFISSIONAL OU ECONÔMICA ÚNICA. HETEROGENEIDADE NA COMPOSIÇÃO DE ASSOCIADOS. INGRESSO DE TERCEIRO COMO ASSISTENTE LITISCONSORCIAL ATIVO FACULTATIVO. NÃO COMPROVAÇÃO DA ABRANGÊNCIA NACIONAL DA ENTIDADE. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE REPRESENTATIVIDADE EM AO MENOS NOVE ESTADOS DA FEDERAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO ESPECÍFICA DOS ATOS IMPUGNADOS. INOBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE.

1. Para a configuração da legitimidade ativa das entidades de classe e confederações sindicais nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, é exigida a representatividade de categoria profissional ou econômica específica.

2. A Associação Nacional de Defesa dos Agricultores, Pecuaristas e Produtores da Terra (Andaterra) carece de legitimidade ativa, pois congrega membros de diferentes grupos ou categorias profissionais e econômicas, que, embora se dediquem ao exercício de uma mesma atividade, estão inseridos em contextos profissionais distintos, não raro antagônicos.

3. Os legitimados para ingressar nas ações de controle concentrado de constitucionalidade como assistentes

ADPF 790 AgR / MG

litisconsorciais ativos estão elencados no art. 103 da Constituição Federal.

4. A União Nacional dos Indígenas do Brasil, por não ter comprovado sua abrangência nacional, carece de legitimidade para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade.

5. É requisito de regularidade formal da arguição de descumprimento de preceito fundamental a indicação de ato concreto e objetivo, omissivo ou comissivo, com a efetiva prova de ofensa ao preceito fundamental supostamente violado (Lei n. 9.882/1999, art. 3º, II).

6. **A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional apontada torna inadmissível a arguição de descumprimento de preceito fundamental (Lei n. 9.882/1999, art. 4º, § 1º).**

7. Agravos internos desprovidos”.

ADPF nº 1.071-AgR, Rel. Min. Nunes Marques, j. 19/08/2024, p. 02/09/2024, destaquei.

10. No presente caso, recorro que **a pretensão veiculada pelos requerentes consiste em anular a homologação do acordo judicial pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais**, que visa reparar os danos coletivos e difusos decorrentes do rompimento das barragens da Vale S.A. em Brumadinho/MG. O acordo, destaca-se, foi celebrado entre, de um lado, o Governo do Estado de Minas Gerais, o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, e, de outro, a Vale S/A.

11. Segundo os requerentes, considerando que não teria sido oportunizada a participação das pessoas atingidas pelo rompimento das barragens na elaboração do compromisso celebrado, o acordo judicial

ADPF 790 AGR / MG

teria violado preceitos fundamentais, em especial a *“violação ao devido processo legal, a partir de ataques frontais à publicidade, ao princípio do juiz natural, ao duplo grau de jurisdição, ao direito de consulta prévia, livre e informada dos atingidos, ao princípio da legalidade e publicidade da Administração Pública, e assim, à dignidade da pessoa humana [...]”* (e-doc. 1, p. 15).

12. Contudo, constatada pelo relator originário a **natureza subjetiva (ainda que coletiva) da pretensão**, bem como a **possibilidade de impugnação da homologação do acordo por outros meios processuais (inclusive no âmbito do Supremo Tribunal Federal) com igual eficácia e celeridade**, foi **negado seguimento à arguição**, ante a **não observância do requisito da subsidiariedade** (e-doc. 79).

13. No **agravo interno**, o partido agravante argumentou a necessidade de reforma da decisão, pois, no seu entender, o requisito da subsidiariedade teria sido preenchido, considerando: **(i)** a utilização da ADPF para solução de controvérsia constitucional de forma *“ampla, geral e imediata”* (e-doc. 94, p. 3); **(ii)** a inexistência de outro meio cabível em sede de controle concentrado (e-doc. 94, p. 4); e **(iii)** a relevância da questão em debate (e-doc. 94, p. 4).

14. Nada obstante, entendo que **os argumentos trazidos no agravo interno não são suficientes para afastar os fundamentos da decisão agravada** e, com isso, atestar a observância do requisito da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/1999).

15. Em que pese a incontestável relevância social dos fatos e da questão constitucional suscitada pelos requerentes, **a pretensão de anulação de homologação de acordo judicial tem, inegavelmente, natureza subjetiva (mesmo que os direitos em discussão sejam difusos e coletivos)**. A solução do caso passa, necessariamente, pela análise dos

ADPF 790 AGR / MG

processos judiciais referenciados na petição inicial e do acordo homologado, que, segundo informações contidas no sítio eletrônico do Estado de Minas Gerais, está sendo executado desde fevereiro de 2021¹.

16. Ademais, no agravo regimental, **o partido agravante não se desincumbiu do ônus de comprovar a inexistência, o insucesso ou a ineficácia dos meios processuais ordinários disponíveis para a impugnação da decisão judicial objeto da presente ADPF.**

17. Não é demais lembrar que **não cabe o ajuizamento de ADPF** quando, em situações subjetivas, a solução “*ampla, geral e imediata*” puder ser resolvida por outros instrumentos processuais (ADPF nº 554 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. 14/02/2020, p. 06/03/2020). Como também **é incabível a ADPF** veiculada como sucedâneo recursal (ADPF nº 283 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, j. 28/06/2019, p. 08/08/2019) ou para fins de rescisão de decisão judicial já transitada em julgado (ADPF nº 249 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 13/08/2014, p. 01/09/2014).

14. Ante o exposto, **conheço do agravo regimental para negar-lhe provimento.**

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

Relator

¹ Informação disponível em: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/entenda-o-acordo-judicial-de-reparacao-ao-rompimento-em-brumadinho> (acesso em 20/01/2025).