



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

**O PAPEL DAS ADIS NA PROTEÇÃO DA CONSTITUIÇÃO E NA MANUTENÇÃO
DO ESTADO DE DIREITO**

ORIENTANDO: AMANDA VARGAS RODRIGUES
ORIENTADORA: PROFA. MA NEIRE DIVINA MENDONÇA

GOIÂNIA-GO
2025

AMANDA VARGAS RODRIGUES

**O PAPEL DAS ADIS NA PROTEÇÃO DA CONSTITUIÇÃO E NA MANUTENÇÃO
DO ESTADO DE DIREITO**

Artigo Científico apresentado à disciplina
Trabalho de Curso II, da Escola de Direito e
Relações Internacionais, Curso de Direito, da
Pontifícia Universidade Católica de Goiás
(PUCGOIÁS).

Profa. Orientadora: Ma Neire Divina Mendonça

GOIÂNIA-GO
2025

AMANDA VARGAS RODRIGUES

**O PAPEL DAS ADIS NA PROTEÇÃO DA CONSTITUIÇÃO E NA MANUTENÇÃO
DO ESTADO DE DIREITO**

Data da Defesa: 28 de maio de 2025

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Ma Neire Divina Mendonça

Nota:

Examinador Convidado: Prof. Júlio Anderson Alves Bueno

Nota:

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
INTRODUÇÃO	5
1 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) NO BRASIL	6
1.1 CONCEITO E FUNDAMENTOS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	8
1.1.1 Definição do Controle de Constitucionalidade	8
1.1.2 Espécies de Inconstitucionalidade	9
1.2 A ADI COMO INSTRUMENTO CENTRAL	10
1.2.1 Conceito de ADI.....	10
1.2.2 Natureza Jurídica e Finalidade das ADIs no Controle Concentrado	11
1.3 LEGITIMIDADE ATIVA E PROCEDIMENTO	11
1.3.1 Quem pode propor ADIs	11
1.3.2 Procedimento da ADI no STF: Rito e Trâmite Processual	12
2 A EFICÁCIA DAS ADIS NA PROTEÇÃO DA CONSTITUIÇÃO E NO CONTROLE DE NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS	14
2.1 ESTUDO DE CASOS EMBLEMÁTICOS QUE CONSOLIDARAM A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL POR MEIO DAS ADIS.....	16
2.2 DISCUSSÃO SOBRE OS EFEITOS DAS ADIS NA PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	18
3 IMPACTOS, DESAFIOS E LIMITES DO USO DAS ADIS	22
3.1 O PAPEL DAS ADIS NA ESTABILIDADE INSTITUCIONAL E SEGURANÇA JURÍDICA.....	23
3.2 LIMITAÇÕES DAS ADIS COMO MECANISMOS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	24
3.3 OS DESAFIOS NA EFETICAÇÃO DAS DECISÕES EM ADIS.....	27
CONCLUSÃO	30
REFERÊNCIAS.....	31

O PAPEL DAS ADIS NA PROTEÇÃO DA CONSTITUIÇÃO E NA MANUTENÇÃO DO ESTADO DE DIREITO

Amanda Vargas Rodrigues¹

RESUMO

O presente artigo analisou a relevância das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) como instrumentos essenciais para a proteção da Constituição e a preservação do Estado de Direito no Brasil. As ADIs permitiram ao Supremo Tribunal Federal (STF) exercer o controle concentrado de constitucionalidade, assegurando a supremacia da Carta Magna frente a normas infraconstitucionais incompatíveis com seus princípios. Contudo, apesar de seu valor jurídico e institucional, a efetivação das decisões proferidas em sede de ADI enfrenta obstáculos significativos, como a autonomia federativa, a coexistência do controle difuso e concentrado, a resistência de órgãos estatais e a modulação dos efeitos das decisões. A partir da análise de fundamentos constitucionais e de doutrinas, o texto refletiu sobre os desafios práticos da jurisdição constitucional brasileira, destacando a importância da legitimidade institucional, da previsibilidade jurisprudencial e da articulação entre os poderes para a consolidação de um sistema jurídico estável, eficaz e comprometido com a ordem constitucional.

Palavras-chave: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Controle de Constitucionalidade. Supremo Tribunal Federal.

INTRODUÇÃO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) exerce um papel central na proteção da Constituição e na preservação do Estado de Direito no Brasil. Como instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, previsto no artigo 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, a ADI confere ao Supremo Tribunal Federal (STF) a responsabilidade de zelar pela integridade da ordem constitucional frente a normas infraconstitucionais que possam violar seus preceitos fundamentais. Por meio desse mecanismo, busca-se assegurar não apenas a supremacia da Constituição, mas também a estabilidade institucional e a uniformidade na

¹ Acadêmica no curso de Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUCGO; Assessora parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás – 2023/2024; E-mail: amandavargasrod@gmail.com

interpretação do texto constitucional.

Contudo, apesar de sua relevância normativa e simbólica, a efetividade das decisões proferidas em sede de ADI ainda enfrenta desafios expressivos no contexto jurídico brasileiro. A autonomia dos entes federativos, a convivência entre os modelos difuso e concentrado de controle, a resistência institucional de órgãos públicos e a prática da modulação dos efeitos das decisões revelam obstáculos à concretização plena da autoridade do STF, comprometendo a eficácia imediata das decisões e a força normativa da Constituição.

Neste artigo, serão analisadas as hipóteses de que as ADIs constituem instrumentos eficazes para a preservação da supremacia constitucional e a proteção dos direitos fundamentais, e de que suas decisões impactam de forma relevante o cenário político, social e institucional do país, moldando relações de poder e promovendo a estabilidade democrática. Tais hipóteses serão investigadas ao longo da pesquisa, a fim de serem confirmadas ou refutadas com base na análise crítica do tema.

A metodologia adotada basear-se-á na pesquisa bibliográfica, realizada mediante a revisão sistemática de doutrinas, jurisprudências, documentos legais e estudos acadêmicos sobre o controle de constitucionalidade no Brasil. A seleção das fontes priorizará publicações de reconhecida relevância jurídica, de modo a construir um referencial teórico sólido e fundamentar a discussão. Como a pesquisa não envolverá interação com participantes humanos, não haverá questões éticas relativas à privacidade, sendo rigorosamente observadas as normas acadêmicas de citação e integridade.

Dessa forma, o trabalho buscará refletir sobre como fortalecer a atuação do Supremo Tribunal Federal, por meio das ADIs, assegurando sua eficácia, legitimidade e contribuição para a segurança jurídica e a preservação da ordem constitucional no Brasil.

1 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) NO BRASIL

O controle de constitucionalidade é um mecanismo essencial do ordenamento jurídico brasileiro, utilizado para garantir a supremacia da Constituição Federal sobre as demais normas e atos normativos. Ele verifica se as normas infraconstitucionais estão em conformidade, garantindo a preservação dos princípios fundamentais e a estabilidade do sistema jurídico, entendimentos estes de Eduardo dos Santos (2021, p. 1694).

É necessário que exista um órgão competente para analisar e declarar a incompatibilidade normativa. A consequência de tal declaração é a invalidação da norma infraconstitucional, garantindo que ela não produza efeitos no ordenamento jurídico e reafirmando a supremacia e integridade da Constituição.

O controle de constitucionalidade parte da supremacia das normas constitucionais, pautando-se na lógica de que as normas do sistema jurídico (leis e atos normativos) devem ser produzidas com a devida observância dos requisitos formais e materiais estabelecidos pela Constituição, não podendo contrariá-la e, caso isso ocorra, em razão do princípio da força normativa da Constituição, é preciso existir um órgão com competência para declarar essa incompatibilidade com a Constituição (inconstitucionalidade) e a, consequente, invalidade da norma infraconstitucional.

No ordenamento jurídico brasileiro, o controle de constitucionalidade se divide em duas modalidades principais: o preventivo e o repressivo. O primeiro acontece antes da promulgação de uma lei ou norma inconstitucional, o segundo ocorre após a norma estar em vigor, conforme disposto por Alexandre de Moraes (2017, p. 976).

Assim, enquanto o controle preventivo pretende impedir que alguma norma maculada pela eiva da inconstitucionalidade ingresse no ordenamento jurídico, o controle repressivo busca dele expurgar a norma editada em desrespeito à Constituição.

Seguindo o controle repressivo, destaca-se o controle concentrado de constitucionalidade, que segundo Luís Roberto Barroso (2016, p. 122), consiste na atribuição da responsabilidade pela preservação da Constituição a um único órgão ou um grupo limitado.

O controle concentrado de constitucionalidade tem sua origem no modelo austríaco, que se irradiou pela Europa, e consiste na atribuição da guarda da Constituição a um único órgão ou a um número limitado deles.

Nessa esfera, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é um dos instrumentos mais relevantes, desempenhando na defesa da ordem constitucional e na proteção dos direitos fundamentais.

1.1 CONCEITO E FUNDAMENTOS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

1.1.1 Definição do Controle de Constitucionalidade

O controle de constitucionalidade tem por finalidade verificar se as normas e atos normativos estão em conformidade com a Constituição, funcionando como uma ferramenta de fiscalização da validade jurídica dessas normas. Conforme expõe Alexandre de Moraes (2017, p. 973), trata-se de um instrumento essencial para garantir a supremacia da Constituição no ordenamento jurídico.

Controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a constituição, verificando seus requisitos formais e materiais.

Ressaltado por Eduardo dos Santos (2021, p. 1694), o controle de constitucionalidade verifica a conformidade de normas infraconstitucionais em relação à Constituição. A Constituição ocupa o topo do ordenamento jurídico e serve como parâmetro para todas as outras normas, invalidando aquelas incompatíveis.

[...] o controle de constitucionalidade consiste em uma forma de controle de compatibilidade vertical de normas através da qual se afere se uma determinada norma infraconstitucional (um artigo de lei, por exemplo) é compatível com as normas constitucionais (explícitas ou implícitas), vez que qualquer norma infraconstitucional que for incompatível com a Constituição será inválida (nula).

Podemos reiterar, conforme Eduardo dos Santos (2021, p. 1694), que o conhecimento de uma norma como inconstitucional não é suficiente por si só, é necessário aplicar uma sanção para preservar a integridade do sistema jurídico. Geralmente, essa sanção é a declaração de invalidade da norma infraconstitucional, que extingue sua eficácia.

A declaração de invalidade tem efeito retroativo, ou seja, a norma é nula desde a sua edição. Logo, ela não acarreta efeitos jurídicos.

Assim, pode-se afirmar que o controle de constitucionalidade é uma forma de controle de validade materializada pela análise da compatibilidade das normas infraconstitucionais com as normas constitucionais. Afinal, de nada adiantaria reconhecermos que uma norma infraconstitucional (um certo decreto, ou uma certa lei, ou um certo contrato, por exemplo) é incompatível com a Constituição, se não fosse imposta uma sanção a essa norma infraconstitucional, sendo a declaração de invalidade a sanção mínima que lhe deve ser imposta, extirpando-a do mundo jurídico, em regra, desde a data de sua edição, já que ela é inválida desde que foi editada, não devendo produzir efeitos.

1.1.2 Espécies de Inconstitucionalidade

O controle de constitucionalidade, em regra, é classificado em duas esferas: preventiva e repressiva. De acordo com Alexandre de Moraes (2017, p. 980), o controle preventivo ocorre antes de a norma entrar em vigor, com o objetivo de evitar inconstitucionalidades. Esse controle pode ser exercido pelo Poder Legislativo, por meio da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que analisa a compatibilidade das proposições legislativas com a Constituição. E pelo Poder Executivo, através do veto jurídico, que permite ao Presidente da República vetar projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional, caso os considere inconstitucionais

A primeira hipótese de controle de constitucionalidade preventivo refere-se às comissões permanentes de constituição e justiça cuja função precípua é analisar a compatibilidade do projeto de lei ou proposta de emenda constitucional apresentados com o texto da Constituição Federal.

[...]

O Presidente da República poderá vetar o projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional por entendê-lo inconstitucional (CF, art. 66, § 1º). É o chamado veto jurídico.

Ademais, no direito constitucional brasileiro, adota-se, como regra, o controle de constitucionalidade repressivo, de natureza jurídica ou judiciária. Esse modelo é caracterizado pela atuação do Poder Judiciário, que analisa a compatibilidade de leis ou atos normativos, já promulgados. Caso sejam considerados inconstitucionais, essas normas ou atos são retirados do ordenamento jurídico, cessando seus efeitos.

Esse controle repressivo judicial pode ocorrer por controle concentrado (ou reservado) realizado exclusivamente por tribunais específicos, por meio de ações diretas, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Ou, pelo controle Difuso (ou aberto) que ocorre no âmbito de casos concretos e pode ser exercido por qualquer juiz ou tribunal ao analisar a compatibilidade de uma norma com a Constituição. Aqui, a análise da constitucionalidade surge como uma questão incidental, destinada a solucionar o conflito específico, com efeitos que inicialmente se limitam às partes do processo.

No direito constitucional brasileiro, em regra, foi adotado o controle de constitucionalidade repressivo jurídico ou judiciário, em que é o próprio Poder Judiciário quem realiza o controle da lei ou do ato normativo, já editados, perante a Constituição Federal, para retirá-los do ordenamento jurídico, desde que contrários à Carta Magna. Há dois sistemas ou métodos de controle Judiciário de Constitucionalidade repressiva. O primeiro denomina-

se reservado ou concentrado (via de ação), e o segundo, difuso ou aberto (via de exceção ou defesa). Excepcionalmente, porém, a Constituição Federal previu duas hipóteses em que o controle de constitucionalidade repressivo será realizado pelo próprio Poder Legislativo. Em ambas as hipóteses, o Poder Legislativo poderá retirar normas editadas, com plena vigência e eficácia, do ordenamento jurídico, que deixarão de produzir seus efeitos, por apresentarem um vício de inconstitucionalidade.

1.2 A ADI COMO INSTRUMENTO CENTRAL

1.2.1 Conceito de ADI

A ação direta de inconstitucionalidade foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 16/1965, na vigência da Constituição de 1946. A princípio denominada “representação”, mas somente posteriormente foi inserida como um instrumento de controle concentrado de constitucionalidade no Brasil.

Considerada como uma ação judicial, pois admitem que os legitimados ativos provoquem diretamente o exercício da jurisdição constitucional por parte do STJ. Entretanto, não busca proteger direitos subjetivos de indivíduos ou resolver litígios específicos, mas sim, analisar a compatibilidade de normas ou atos normativos com a Constituição. Com intuito de preservação da supremacia da Carta Magna e do ordenamento jurídico.

A ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, também conhecida como ação genérica, foi introduzida no Direito brasileiro, como visto, pela Emenda Constitucional n. 16, de 26 de novembro de 1965, à Constituição de 1946, que a ela se referia como representação. Trata-se, no entanto, de verdadeira ação, no sentido de que os legitimados ativos provocam, direta e efetivamente, o exercício da jurisdição constitucional. Mas certamente não se cuida do típico direito de ação, consagrado na Constituição (art. 5º, XXXV) e disciplinado pelas leis processuais. Não há pretensões individuais nem tutela de direitos subjetivos no controle de constitucionalidade por via principal. O processo tem natureza objetiva, e só sob o aspecto formal é possível referir-se à existência de partes.

Pela visão de Eduardo dos Santos (2021, p. 1751), a ADI é um instrumento jurídico utilizado no sistema de controle concentrado de constitucionalidade. Sendo julgada exclusivamente por um órgão específico, que no Brasil é o STJ. Diferenciado do controle difuso, que permite a qualquer juiz ou tribunal analisar a compatibilidade de normas com a Constituição em situações concretas

A ADI é proposta pela via principal, também chamada de via de ação, porque seu objetivo único e direto é a declaração de inconstitucionalidade de determinada lei ou ato normativo.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) consiste em ação concentrada de controle de constitucionalidade, pela via principal, que tem por finalidade declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos federais ou estaduais em contrariedade com a Constituição Federal, a ser impetrada perante o Supremo Tribunal Federal no exercício de sua função de Tribunal Constitucional.

1.2.2 Natureza Jurídica e Finalidade das ADIs no Controle Concentrado

As ADIs exercem papel essencial no controle concentrado de constitucionalidade, competência atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Caracterizada pela análise de normas ou atos normativos de forma abstrata, destinando-se a resolver uma questão constitucional em tese. Com foco na compatibilidade da norma impugnada com a Constituição, sem vinculação direta a direitos subjetivos.

O objeto das ADIs são leis ou atos normativos federais e estaduais dotados de generalidade e abstração, capazes de inovar na ordem jurídica. Excluem-se desse controle os atos normativos municipais, as normas de natureza infralegal e aquelas já revogadas ou sem vigência.

Assim, nas palavras de Luís Roberto Barroso (2016, p. 134):

Em suma: o objeto da ação direta de inconstitucionalidade consiste nos atos normativos primários, federais ou estaduais, aptos a inovar na ordem jurídica. Excluem-se, portanto, os atos normativos secundários, os de efeitos concretos, os anteriores à Constituição ou já revogados, os que ainda estejam em processo de formação e os que não têm suficiente grau de normatividade.

As ADIs têm como efeito principal preservar a integridade e a supremacia da Constituição, afastando do ordenamento jurídico normas incompatíveis com o texto constitucional. Ao eliminar normas inconstitucionais contribuem para a estabilidade e previsibilidade das relações jurídicas, evitando a multiplicidade de decisões conflitantes.

Assegurando, assim, que os atos dos Poderes Legislativo e Executivo estejam em conformidade com os princípios e fundamentos constitucionais.

1.3 LEGITIMIDADE ATIVA E PROCEDIMENTO

1.3.1 Quem pode propor ADIs

Os legitimados à propositura da ação listados no artigo 2º da Lei nº 9.868/1999, correspondendo aos mesmos previstos no artigo 103 da Constituição Federal de 1988, restringindo a algumas autoridades e órgãos representativos da sociedade.

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa;(revogado)

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V - o Governador de Estado;(revogado)

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Detalhadamente apresentado por Luís Roberto Barroso (2016, p. 174), para a propositura os legitimados Governador, a Mesa da Assembleia Legislativa e a Confederação Sindical ou Entidade de Classe necessitam demonstrar a chamada pertinência temática, ou seja, devem comprovar o legítimo interesse na declaração de inconstitucionalidade do ato normativo em questão. Isso exige a demonstração de conexão entre o tema abordado na ação e as atribuições institucionais do proponente, motivo pelo qual são classificados como legitimados especiais.

Ademais, destaca-se que dois legitimados específicos precisam da assistência de advogado para a propositura da ADI: os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional e as Confederações Sindicais ou Entidades de Classe de âmbito nacional.

1.3.2 Procedimento da ADI no STF: Rito e Trâmite Processual

Para Eduardo dos Santos (2021, p. 1765), o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade é regido pela Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Esse processo observa o princípio da inércia jurisdicional, o que significa que o Supremo Tribunal Federal somente poderá se pronunciar mediante provocação formal de um dos legitimados previstos no artigo 103 da Constituição Federal, por meio de petição adequada.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade tem seu procedimento regulamentado pela Lei 9.868/1999, tratando-se de uma ação constitucional com procedimento especial que obedece ao princípio da inércia da jurisdição, de modo que a manifestação do Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI, depende da provocação de um dos legitimados do art. 103, da CF/88, por petição.

A petição inicial é regida por requisitos específicos, sob pena de ser considerada inepta caso não obedecido.

Conforme Alexandre de Moraes (2017, p. 1015) é imprescindível que a peça apresente os fundamentos jurídicos do pedido de forma clara e detalhada, relacionando-os com os dispositivos normativos impugnados.

Deve-se apresentar a petição inicial em duas vias, acompanhada de cópias da norma impugnada e documentos comprobatórios. Além disso, é essencial individualizar o pedido e indicar com precisão os dispositivos questionados e os fundamentos jurídicos relacionados a cada impugnação. Caso a peça seja assinada por advogado, a Lei nº 9.868/99 exige a apresentação de procuração com poderes específicos, identificando claramente o ato normativo objeto da ação.

A petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade, que permitirá aditamentos, desde que antes da requisição de informações ao órgão editor do ato impugnado, “deverá expor os fundamentos jurídicos do pedido com relação às normas impugnadas, não sendo admitida alegação genérica sem demonstração compatível e razoável”, nem tampouco ataque generalizado a diversas leis ou atos normativos com alegações por amostragem.

A petição inicial será apresentada em duas vias, devendo conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovação da impugnação e indicará o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações. Além disso, deverá individualizar o pedido, com suas especificações. A Lei nº 9.868/99, seguindo orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, exige instrumento de procuração quando a petição inicial for subscrita por advogado.

Caso a petição inicial seja considerada inepta, sem fundamentação ou manifestamente improcedente, o relator pode indeferi-la liminarmente, cabendo agravo STF. Após o ajuizamento da ação, o relator solicitará informações à autoridade que editou o ato impugnado, que deve respondê-las em até 30 dias. Em casos de urgência, o relator pode dispensar esse prazo, submetendo sua decisão ao referendo do Tribunal.

A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator, cabendo agravo ao plenário do Tribunal. Assim, ajuizada a ação, o relator pedirá informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, seja do Executivo, do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa, ou ainda do Judiciário, se for o caso. As informações serão prestadas no prazo de 30 dias, contados do recebimento do pedido, podendo ser dispensadas, em caso de urgência, pelo relator ad

referendum do Tribunal. Recebidas as informações, ou mesmo sem elas, o Advogado-Geral da União será, previamente, citado para defender o ato impugnado, sendo abertas vistas ao Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, sucessivamente, no prazo de 15 dias.

O Advogado-Geral da União será citado para defender o ato impugnado, enquanto o Procurador-Geral da República, que deve se manifestar em todos os processos de competência do STF, também terá oportunidade de apresentar sua posição, mesmo em casos em que tenha ele próprio proposto a ação, podendo inclusive manifestar-se por sua improcedência, respeitando sua independência funcional.

O Procurador-Geral da República, mesmo nas ações diretas de inconstitucionalidade por ele propostas, em virtude da independência funcional dos membros do Ministério Público (CF, art. 127, § 1º), poderá ao final manifestar-se por sua improcedência, o que, certamente, não vinculará o Tribunal na apreciação da matéria. Ressalte-se, porém, conforme já analisado no item 10.4, que o Procurador-Geral da República não poderá desistir de ação direta de inconstitucionalidade já proposta.

O ministro relator, sempre que entender necessário para o esclarecimento da controvérsia, poderá solicitar informações complementares, nomear peritos ou comissões técnicas, bem como convocar audiências públicas para ouvir especialistas sobre o tema em análise. Ele também pode solicitar informações aos tribunais superiores, federais ou estaduais sobre a aplicação da norma impugnada em sua jurisdição, sendo o prazo para manifestação de 30 dias após a solicitação.

O relator está autorizado pela lei, em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, a requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para que, em audiência pública, sejam ouvidos depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria. A lei, ainda, autoriza o relator a solicitar informações aos Tribunais Superiores, aos Tribunais federais e aos Tribunais estaduais em relação à aplicação da norma impugnada no âmbito de sua jurisdição. Em qualquer das hipóteses, o prazo para manifestação será de 30 dias, a partir da solicitação do relator.

Além disso, a Lei nº 9.868/99 estabelece um procedimento célere nas ADIs quando há pedido de medida cautelar. Nessa situação, caso o relator entenda que a matéria é relevante para a ordem social e a segurança jurídica, ele pode, após a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, encaminhar o processo diretamente ao Plenário do Supremo Tribunal Federal para que este delibere sobre a concessão da cautelar ou, se for o caso, realize o julgamento definitivo da ação.

[...] a Lei nº 9.868/99 estabeleceu a possibilidade de um procedimento mais célere nas ações diretas de inconstitucionalidade, desde que haja pedido de

medida cautelar. Nessa hipótese, e entendendo o relator existir relevância da matéria e especial significado para a ordem social e segurança jurídica, poderá, após a prestação de informações no prazo de dez dias e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal.

2 A EFICÁCIA DAS ADIS NA PROTEÇÃO DA CONSTITUIÇÃO E NO CONTROLE DE NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é um dos principais mecanismos do controle concentrado de constitucionalidade no Brasil, sendo essencial para a defesa da supremacia da Constituição e para a eliminação de normas infraconstitucionais incompatíveis com o texto constitucional.

A ADI permite que determinadas entidades legitimadas, como o Presidente da República, governadores, mesas legislativas, partidos políticos com representação no Congresso, entre outros, questionem, diretamente ao Supremo Tribunal Federal (STF), a constitucionalidade de normas com eficácia erga omnes e efeito vinculante.

Dispõe Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2021, p. 2490):

Nos termos do art. 103 da Constituição de 1988, dispõem de legitimidade para propor a ação de inconstitucionalidade o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de uma Assembleia Legislativa, o Governador do Estado, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional.

A legitimidade ativa é restrita a autoridades e órgãos representativos da sociedade com intuito de garantir a atuação qualificada no controle de constitucional, conforme estabelecido no art. 103 da Constituição Federal, é amplamente reconhecida e reforçada por diversos doutrinadores, como Eduardo dos Santos (2021, p. 1751), que destaca sua importância no controle abstrato de constitucionalidade.

Nos termos do art. 103, da CF/88, a legitimidade ativa (ad causam) para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade é restrita a algumas autoridades e órgãos representativos da sociedade, de modo que só podem propor a ADI: i) Presidente da República; ii) Mesa do Senado Federal; iii) Mesa da Câmara dos Deputados; iv) Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; v) Governador de Estado ou do Distrito Federal; vi) Procurador-Geral da República; vii) Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; viii) Partido político com representação no

Congresso Nacional; ix) Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

A eficácia da ADI na proteção da Constituição pode ser observada em diversas formas. Luís Roberto Barroso (2016, p. 217) ressalta que a utilização desse mecanismo contribui para a concretização dos princípios constitucionais, garantindo que as leis que vêm de outras fontes estejam alinhadas com o que consideramos valores fundamentais.

Além disso, a ADI desempenha um papel de equilíbrio institucional no sistema democrático. O controle exercido pelo STF, por meio das ADIs, evita que o Poder Legislativo ou o Executivo produzam normas que violem direitos fundamentais ou que não estejam de acordo com a Constituição.

A intervenção federal consiste em mecanismo excepcional de limitação da autonomia do Estado-membro. Destina-se ela à preservação da soberania nacional, do pacto federativo e dos princípios constitucionais sobre os quais se erige o Estado Democrático de Direito.

Alexandre de Moraes (2017, p. 998) enfatiza que a ADI garante a uniformidade na aplicação do direito constitucional, prevenindo inseguranças jurídicas e conflitos interpretativos.

Compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. O autor da ação pede ao STF que examine a lei ou ato normativo federal ou estadual em tese (não existe caso concreto a ser solucionado). Visa-se, pois, obter a invalidação da lei, a fim de garantir-se a segurança das relações jurídicas, que não podem ser baseadas em normas inconstitucionais.

Já Alexandre de Moraes (2017, p. 1006) adiciona que o STF, admite, excepcionalmente, ADI contra decretos que não regulamentam leis, sendo autônomos. Nesses casos, verifica-se sua compatibilidade direta com a Constituição, assegurando o princípio da reserva legal e evitando abusos normativos.

O Supremo Tribunal Federal, excepcionalmente, tem admitido ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja decreto, quando este, no todo ou em parte, manifestamente não regulamenta lei, apresentando-se, assim, como decreto autônomo. Nessa hipótese, haverá possibilidade de análise de compatibilidade diretamente com a Constituição Federal para verificar-se a observância do princípio da reserva legal.

2.1 ESTUDO DE CASOS QUE CONSOLIDARAM A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL POR MEIO DAS ADIS

Ao longo dos anos, diversas ADIs tiveram impacto significativo na proteção da Constituição. Entre os casos mais emblemáticos, destacam-se:

ADI 3510 (Pesquisas com células-tronco embrionárias): Representando um marco no debate entre o progresso científico e a salvaguarda dos direitos fundamentais previstos na Constituição, a ação questionou a legalidade da realização de pesquisas com células-tronco embrionárias derivadas de embriões humanos excedentes de procedimentos de fertilização in vitro, que permaneciam congelados por período superior a três anos.

O principal ponto, conforme debatido, era a compatibilidade entre o direito à vida e a liberdade de pesquisa científica, associada ao direito à saúde e à dignidade da pessoa humana. Entretanto, o STF julgou improcedente a ação (6x5 votos improcedentes), validando os dispositivos da lei. Considerando que a pesquisa com células-tronco embrionárias não viola a Constituição, desde que respeitados os critérios éticos e científicos previstos em lei, destacando que os embriões utilizados não possuíam viabilidade futura e que o objetivo das pesquisas era o avanço em benefício da sociedade.

Disposto por Luís Roberto Barroso (2016, p. 678), a Lei de Biossegurança permite pesquisas com células-tronco embrionárias, desde que autorizadas pelos genitores.

A Lei de Biossegurança (Lei n. 11.105, de 24.3.2005), em seu art. 5o, admitiu e disciplinou as pesquisas com células-tronco embrionárias. Em meio a diversas restrições e exigências, condicionou a realização das pesquisas, em cada caso, à autorização dos genitores. Significa dizer que, em matéria em relação à qual vigora um desacordo moral razoável, assegurou a autonomia da vontade de cada casal, para decidir conforme sua consciência. O Procurador-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade contra o dispositivo. O pedido não merece acolhimento. O Poder Legislativo, por votação expressiva, tomou posição na matéria. O tema não se situa dentro dos consensos mínimos protegidos pela Constituição, devendo prevalecer a deliberação realizada no âmbito do processo político majoritário. A matéria é tratada na ADIn 3.510, Rel. Min. Carlos Ayres Britto.

ADI 4277 e ADPF 132 (Reconhecimento da União Homoafetiva): O STF reconheceu a união estável entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar, com os mesmos direitos e deveres das uniões heterossexuais, garantindo a efetividade dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade. Na sustentação oral histórica realizada por Luís Roberto Barroso, destaca-se a superação do preconceito da civilização.

Alexandre de Moraes (2017, p. 1172) discorre sobre a interpretação evolutiva do conceito de família, respeitando os princípios constitucionais da liberdade, da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

Em relação à união homoafetiva e entidade familiar, decidiu o Supremo Tribunal Federal que nada “obsta que a união de pessoas do mesmo sexo possa ser reconhecida como entidade familiar apta a merecer proteção estatal”, concluindo que deve seguir “as mesmas regras e com idênticas consequências da união estável heteroafetiva”, aplicando interpretação conforme o art. 173 do Código Civil “para dele excluir qualquer significado que impeça o reconhecimento da união contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar, entendida esta como sinônimo de família”. Destacou, ainda, nossa Suprema Corte “o afeto como valor jurídico impregnado de natureza constitucional. A valorização desse novo paradigma como núcleo conformador do conceito de família”, para assegurar o “direito de qualquer pessoa de constituir família, independentemente de sua orientação sexual”, tratando-se, portanto, de “norma de inclusão” para “proteção das minorias”. Trata-se do mesmo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que, inclusive, possibilitou o casamento de pessoas do mesmo sexo, e reconheceu, para efeitos de partilha, a “parceria homoafetiva como uma das modalidades de entidade familiar”

ADIs 2111 e 2110 (Carência do Salário-Maternidade): o STF declarou inconstitucional a exigência ao salário-maternidade por seguradas não empregadas, ou seja, contribuintes individuais, facultativas e seguradas especiais, no qual decretava inconstitucional a exigência de 10 contribuições mensais (carência) para essas mulheres terem direito ao salário-maternidade, prevista no inciso III do art. 25 da Lei 8.213/91 (com redação dada pela Lei 9.876/99).

Ao apreciar a matéria, o Supremo Tribunal Federal concluiu que a exigência imposta contrariava os princípios constitucionais da igualdade e da proteção integral conferida à maternidade e à infância.

Conforme dispõe o artigo 6º da Constituição Federal, e nos termos da interpretação de Alexandre de Moraes (2017, p. 304), os direitos sociais estão expressamente elencados como garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito.

A Constituição Federal proclama serem direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (CF, art. 6º).

Esses precedentes demonstram como a ADI tem sido fundamental na proteção de direitos fundamentais e na consolidação do ordenamento jurídico brasileiro.

2.2 DISCUSSÃO SOBRE OS EFEITOS DAS ADIS NA PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

As ADIs, como instrumentos do controle concentrado de constitucionalidade, desempenham um papel crucial na preservação dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro. O controle concentrado, previsto no artigo 102, inciso I, alínea "a" da Constituição Federal, confere ao STF a responsabilidade de garantir que as normas infraconstitucionais estejam em conformidade com os preceitos constitucionais.

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

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

Esse mecanismo tem como objetivo garantir que as leis e atos normativos não prevaleçam sobre os direitos fundamentais assegurados pela Constituição, especialmente aqueles previstos nos artigos 5º a 17, que incluem as cláusulas pétreas e os direitos fundamentais dos cidadãos.

Segundo Alexandre de Moraes (2017, p. 1020), o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade ocorre no Plenário do STF, com a exigência de um quórum mínimo de oito ministros, conforme preconiza o art. 97 da CF. Se a ação for julgada improcedente, a norma questionada permanece em vigor. Por outro lado, se procedente, a norma é declarada inconstitucional, retirando-a definitivamente do ordenamento jurídico, sem possibilidade de ação rescisória.

O julgamento da ação direta de inconstitucionalidade será realizado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em respeito ao art. 97 da Constituição Federal, exigindo-se quorum mínimo de oito Ministros, para instalação da sessão que, entendendo tratar-se de lei ou ato normativo constitucional, fará essa declaração expressamente, julgando improcedente a ação direta de inconstitucionalidade; ficando, destarte, vedada a possibilidade de ação rescisória deste julgado. Por outro lado, se a maioria absoluta dos membros do Tribunal julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal declarará a lei ou o ato normativo inconstitucional, e conseqüentemente estará retirando-o do ordenamento jurídico, com os efeitos a seguir estudados.

Essa decisão tem impacto direto na efetividade dos direitos fundamentais, pois a inconstitucionalidade declarada pelo STF assegura que normas contrárias à

Constituição, e, portanto, aos direitos fundamentais, não possam mais ser aplicadas ou produzam efeitos jurídicos.

Segundo Alexandre de Moraes (2017, p.1026) decisões proferidas nas ADIs possuem efeitos vinculantes, ou seja, a interpretação dada pelo STF se impõe a todos os órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública em todas as esferas, seja federal, estadual ou municipal. Esse efeito vinculante, conforme a Lei nº 9.868/99, está em consonância com a alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 45/04, que estabeleceu a obrigatoriedade de cumprimento das decisões definitivas de mérito do STF, incluindo a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto.

A Lei nº 9.868/99 também previu, expressamente, que a declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm efeitos vinculantes em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal. Dessa forma, seguindo a orientação da EC nº 03, de 17 de março de 1993, que instituiu efeitos vinculantes à ação declaratória de constitucionalidade,³⁰⁴ a nova lei previu o obrigatório respeito das decisões do STF, em sede de ação direta de inconstitucionalidade. Essa previsão foi constitucionalizada com a edição da EC nº 45/04, que, alterando a redação do § 2º, do art. 102, da Constituição Federal, estabeleceu eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, para as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade.

O efeito vinculante decorre da necessidade de uniformidade na aplicação da Constituição e da proteção dos direitos fundamentais, impedindo que órgãos do Poder Executivo ou Judiciário interpretem de forma diversa as normas constitucionais.

A efetividade dos direitos fundamentais é ampliada pela vinculação obrigatória das decisões do STF, conforme salientado por Luís Roberto Barroso (2016, p. 144). O autor destaca que o efeito vinculante tem como finalidade garantir a unidade da interpretação constitucional e evitar que diferentes esferas do poder adotem soluções conflitantes. Dessa forma, a interpretação do STF sobre os direitos fundamentais deve ser respeitada por todos os órgãos estatais, promovendo a segurança jurídica e a efetividade dos direitos previstos na Constituição. Luís Roberto Barroso (2016, p. 144) observa ainda que a obrigatoriedade das decisões vinculantes implica um respeito mais efetivo à Constituição e às suas cláusulas pétreas, dificultando que normas contrárias a esses direitos sejam novamente promulgadas.

Na dicção expressa do parágrafo único do art. 28 da Lei n. 9.868/99, “a declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal”. O dispositivo — cuja constitucionalidade foi proclamada pelo Supremo Tribunal Federal — traz em si três inovações dignas de nota: (a) a atribuição de efeito vinculante à declaração de inconstitucionalidade, (b) a inclusão no âmbito de tais efeitos da interpretação conforme à Constituição e da declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução e (c) a explicitação de sua extensão aos órgãos judiciais e administrativos.

Em relação aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, é importante observar que, conforme Luís Roberto Barroso (2017, p. 148), a declaração de inconstitucionalidade possui efeitos retroativos, ou seja, *ex tunc*, o que implica que a norma declarada inconstitucional nunca teve validade, como se nunca tivesse existido. Isso reforça a função do STF em resguardar os direitos fundamentais, pois a declaração de inconstitucionalidade retira do ordenamento jurídico normas que podem prejudicar a proteção dos direitos previstos na Constituição.

A questão da constitucionalidade das leis situa-se no plano da validade dos atos jurídicos: lei inconstitucional é lei nula. Dessa premissa teórica resultam duas consequências práticas importantes. A primeira: a decisão que reconhece a inconstitucionalidade limita-se a constatar um situação preexistente, estabelecendo acerca dela uma certeza jurídica. Sua natureza, portanto, é declaratória. A segunda: sendo o vício de inconstitucionalidade, como regra, congênito à lei, os efeitos da decisão que o pronuncia retroagem ao momento de seu ingresso no mundo jurídico, isto é, são *ex tunc*. Não prevaleceu no Brasil a doutrina que atribuía à lei inconstitucional a condição de norma anulável, dando à decisão na matéria um caráter constitutivo. Sem embargo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal atenuou, em diversos precedentes, a posição radical da teoria da nulidade, admitindo hipóteses em que a decisão não deveria produzir efeitos retroativos.

No entanto, disposto por Luís Roberto Barroso (2017, p. 146), é essencial destacar que o efeito vinculante se aplica apenas aos órgãos do Poder Executivo e Judiciário, mas não se estende ao Poder Legislativo. O STF, conforme decisões recentes, tem reafirmado que o efeito vinculante não impede o legislador de editar novas normas que tratem da mesma matéria, desde que essas novas normas estejam em conformidade com a Constituição.

O Poder Legislativo ficou excluído da dicção e do alcance do efeito vinculante previsto no parágrafo único do art. 28 da Lei n. 9.868/99 e no art. 102, § 2º, da Constituição Federal. Em certos sistemas constitucionais, a decisão de inconstitucionalidade impede o legislador futuro de editar norma de conteúdo igual ou análogo ao que foi rejeitado.

Além disso, a questão dos efeitos repristinatórios desempenha um papel fundamental no controle concentrado de constitucionalidade. A repristinação ocorre

quando a declaração de inconstitucionalidade de uma norma revogadora resulta na revalidação de uma norma anteriormente revogada, que havia sido considerada inaplicável. Como aponta Alexandre de Moraes (2017, p. 896), a repristinação só se dá quando a norma revogadora é declarada inconstitucional, o que acarreta a reintrodução da norma anterior ao ordenamento jurídico. Esse princípio visa evitar a lacuna normativa, garantindo a continuidade da aplicação das normas e, consequentemente, a proteção dos direitos fundamentais.

Repristinação é o nome que se dá ao fenômeno que ocorre quando uma norma revogadora de outra anterior, que, por sua vez, tivesse revogado uma mais antiga, recoloca esta última novamente em estado de produção de efeitos. Esta verdadeira restauração de eficácia é proibida em nosso Direito, em nome da segurança jurídica, salvo se houver expressa previsão da nova lei, conforme preceitua o art. 2º, § 3º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Assim, a legislação que tenha perdido sua eficácia anteriormente à edição da nova Constituição Federal não irá readquiri-la com sua promulgação. Nesse sentido, decidiu o STF que “existe efeito repristinatório em nosso ordenamento jurídico, impondo-se, no entanto, para que possa atuar plenamente, que a repristinação encontre suporte em cláusula normativa que a preveja expressamente, pois a repristinação não se presume”.

Por fim, os efeitos das ADIs são de grande importância na preservação dos direitos fundamentais, uma vez que garantem que normas contrárias à Constituição, especialmente aquelas que ferem as cláusulas pétreas, sejam prontamente retiradas do ordenamento jurídico. Esse mecanismo de controle concentrado, aliado aos efeitos vinculantes, assegura uma interpretação uniforme e obrigatória da Constituição, fortalecendo a proteção dos direitos fundamentais no Brasil.

3 IMPACTOS, DESAFIOS E LIMITES DO USO DAS ADIS

A ADI é uma ferramenta essencial no sistema brasileiro de fiscalização concentrada da constitucionalidade, incumbida ao Supremo Tribunal Federal, como previsto no artigo 102, I, "a", da Constituição Federal de 1988. Sua principal finalidade, como já visto, é garantir que a Constituição seja a lei máxima, mantendo a integridade do sistema legal diante de normas inferiores que a desafiem.

Como ressalta Alexandre de Moraes (2017, p. 998), as ADIs protegem a Constituição de forma objetiva, mas seu uso exagerado ou inadequado pode estender os limites da atuação do Judiciário.

Compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. O autor da ação pede ao STF que examine a lei ou ato normativo federal ou estadual em tese (não existe caso concreto a ser solucionado). Visa-se, pois, obter a invalidação da lei, a fim de garantir-se a segurança das relações jurídicas, que não podem ser baseadas em normas inconstitucionais.

O emprego cada vez maior e mais amplo desse mecanismo tem provocado análises acerca da sua influência na estabilidade institucional e na segurança jurídica, bem como as limitações referentes ao uso das ADIs. Além disso, os desafios relacionados à efetivação das decisões proferidas em sede de ADI, somados aos impactos sobre a separação dos poderes e na governabilidade, reforçam a necessidade de uma reflexão sobre o papel da ADI.

3.1 O PAPEL DAS ADIS NA ESTABILIDADE INSTITUCIONAL E SEGURANÇA JURÍDICA

A ADI, ao permitir o controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, desempenha papel essencial na preservação da ordem constitucional e na consolidação da estabilidade institucional e da segurança jurídica no Brasil. Ela age como um pilar da supremacia constitucional, corrigindo falhas nas leis que afetem o equilíbrio do sistema jurídico.

Segundo Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2021, p. 2640), a ADI é uma ação objetiva, focada em proteger a Constituição como base da ordem jurídica e política, não em defender direitos individuais. Assim, seu objetivo maior é garantir que as leis sigam os princípios constitucionais, preservando a harmonia do sistema legal.

A jurisprudência do STF tem considerado inadmissível a propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra atos de efeito concreto. Assim, tem-se afirmado que a ação direta é o meio pelo qual se procede ao controle de constitucionalidade das normas jurídicas in abstracto, não se prestando ela “ao controle de atos administrativos que têm objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob a forma de lei – as leis meramente formais, porque têm forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinam relações em abstrato”.

Nesse contexto, a segurança jurídica, alicerce do Estado de Direito, representa a confiança dos cidadãos na estabilidade das normas e na previsibilidade das decisões estatais.

A atuação do STF na uniformização e estabilização da jurisprudência constitucional também é um ponto crucial para a segurança jurídica. Uma jurisprudência sólida e consistente auxilia na antecipação das decisões judiciais e na adequação dos atos administrativos e legislativos à Constituição. Eduardo dos Santos (2021, p.1749) ressalta que o papel do Supremo vai além do julgamento de casos concretos, com intuito de construir ambiente estável e previsível, compatível com a racionalidade do Estado de Direito”.

[...] a ação terá por finalidade a defesa objetiva da Constituição, não se desenvolvendo com base em um caso concreto, mas tendo exclusivamente a norma infraconstitucional como objeto da ação, não se discutindo um caso real, mas apenas a compatibilidade da norma infraconstitucional com a Constituição.

Ademais, a atuação do STF em âmbito de ADI proporciona um cenário institucional mais seguro, ao definir os limites de atuação dos outros poderes da República. Ao declarar a inconstitucionalidade de normas que ultrapassam os limites constitucionais, o Tribunal preserva a integridade do texto constitucional e evita a continuidade de ilegalidades que poderiam comprometer a confiança do cidadão no Estado.

Em suma, as ADIs colaboram significativamente para a estabilidade institucional e a segurança jurídica ao permitirem que o STF exerça, de forma técnica e imparcial, sua função de protetor da Constituição Federal. Esse papel, se mostra essencial para o fortalecimento das instituições democráticas, a previsibilidade das relações jurídicas e a consolidação de um ambiente de confiança entre Estado e sociedade.

3.2 LIMITAÇÕES DAS ADIS COMO MECANISMOS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Apesar de a ADI represente um dos instrumentos mais relevantes para a preservação da supremacia da Constituição e da segurança jurídica, seu uso não é isento de limites. É como uma ferramenta jurídica e institucional forte, mas, como explicam estudiosos como aponta Luís Roberto Barroso (2016, p. 60), ela atua em um campo onde o Direito e a política se encontram, equilibrando o controle técnico com as consequências reais das decisões constitucionais.

O próprio papel do Judiciário tem sido redimensionado. No Brasil dos últimos anos, deixou de ser um departamento técnico especializado e passou a desempenhar um papel político, dividindo espaço com o Legislativo e o Executivo. Tal circunstância acarretou uma modificação substantiva na relação da sociedade com as instituições judiciais. É certo que os métodos de atuação e de argumentação empregados por juízes e tribunais são jurídicos, mas a natureza de sua função é inegavelmente política. Embora os órgãos judiciais não sejam integrados por agentes públicos eleitos, o poder de que são titulares, como todo poder em um Estado democrático, é representativo. Vale dizer: é exercido em nome do povo e deve contas à sociedade. Essa constatação ganha maior realce quando se trata do Tribunal Constitucional ou do órgão que lhe faça as vezes, pela repercussão e abrangência de suas decisões e pela peculiar proximidade entre a Constituição e o fenômeno político.

Entre as principais limitações das ADIs, destaca-se o caráter abstrato e concentrado desse mecanismo, conforme Luís Roberto Barroso (2017, p. 123). Isso significa que é analisada exclusivamente pelo STF como órgão central do sistema, e visa analisar a validade de normas de forma genérica e impessoal, sem a necessidade de um caso concreto.

Ao Supremo Tribunal Federal compete, precipuamente, a guarda da Constituição. Desempenha ele, de modo concentrado e, ipso facto, privativo, o controle abstrato de constitucionalidade das normas em face da Carta da República, nas hipóteses em que cabível. Analogamente a uma corte constitucional do sistema europeu, é atribuição do Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, quando alegada contrariedade à Constituição Federal (art. 102, I, a).

Além disso, possui uma restrição quanto ao objeto da ação, conforme Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2021, p. 2629), a ADI só pode ser usada para questionar leis primárias, ou seja, aquelas que vêm diretamente da Constituição Federal. Atos administrativos, regras internas ou instruções não podem ser questionados por meio da ADI, a menos que tenham um conteúdo normativo independente e violem diretamente a Constituição.

Podem ser impugnados por ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 102, I, a, primeira parte, da CF, leis ou atos normativos federais ou estaduais. Com isso, utilizou-se constituinte de formulação consideravelmente abrangente de todos dos atos normativos primários da União ou dos Estados (CF/88, art. 102, I, a).

Outro limite é que apenas algumas pessoas ou entidades podem propor uma ADI. Segundo Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2021, p. 2490), o art. 103 da CF define quem pode fazer isso, limitando o acesso ao controle abstrato. Mesmo que o Supremo Tribunal Federal tenha ampliado o direito de sindicatos, confederações e partidos políticos de entrarem com a ação, o número de participantes

ainda é restrito, o que pode dificultar o controle em situações de clara inconstitucionalidade.

Nos termos do art. 103 da Constituição de 1988, dispõem de legitimidade para propor a ação de inconstitucionalidade o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, as confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional.

Sobre o tempo em que as decisões da ADI valem, Alexandre de Moraes (2017, p. 1023) aponta que o STF, ao anular uma lei, enfrenta desafios por causa da complexidade da sociedade. Muitas vezes, declarar uma lei inconstitucional desde o início pode causar instabilidade e insegurança, sobretudo quando a norma já produziu efeitos relevantes. Nesses casos, o STF pode decidir quando a decisão começa a valer, conforme o art. 27 da Lei nº 9.868/99, o que às vezes diminui a força da decisão constitucional, permitindo que leis inconstitucionais continuem valendo por um tempo.

Em relação à amplitude dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, excepcionalmente, o Supremo Tribunal Federal poderá afastar a regra geral no sentido dos efeitos gerais (*erga omnes*), para afastar a incidência de sua decisão em relação a algumas situações já consolidadas (garantia da segurança jurídica), ou ainda para limitar, total ou parcialmente, os efeitos temporais da declaração (*ex tunc*) ou os efeitos repristinatórios da decisão, declarando a validade de alguns atos praticados na vigência da norma (“modulação dos efeitos”).

Observe-se que o STF entende ser possível a utilização de embargos de declaração para fins de modulação dos efeitos de decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade, ficando seu acolhimento condicionado, entretanto, à existência de pedido formulado nesse sentido na petição inicial. Excepcionalmente, porém, o Supremo Tribunal Federal admitiu embargos de declaração para aplicar a modulação dos efeitos em decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade, mesmo sem pedido formulado na petição inicial. Excepcionalmente, em face do princípio da segurança jurídica, o STF entende possível a “modulação dos efeitos” no controle de não recepção de norma anterior ao ordenamento jurídico e também no controle difuso.

Em relação aos limites temporais da declaração de inconstitucionalidade temos a seguinte situação:

- REGRA: efeitos *ex tunc*, ou seja, retroativos. Não há necessidade de manifestação expressa sobre esses efeitos, pois a retroatividade é a regra em nosso direito constitucional;
- PRIMEIRA EXCEÇÃO: efeitos *ex nunc*, ou seja, não retroativos, a partir do trânsito em julgado da decisão em sede de ação direta de inconstitucionalidade, desde que fixados por 2/3 dos Ministros do STF;
- SEGUNDA EXCEÇÃO: efeitos a partir de qualquer momento escolhido pelo Supremo Tribunal Federal, desde que fixados por 2/3 de seus Ministros. Essa hipótese de restrição temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade tem limites lógicos que deverão ser expressamente previstos pelo Tribunal, afastando os tradicionais efeitos retroativos (*ex tunc*) da declaração de inconstitucionalidade. Note-se que Allan Brewer-Cariás aponta a tendência contemporânea na América Latina de concessão de

efeitos ex nunc ao controle concentrado de constitucionalidade, em face das inúmeras repercussões fáticas decorrentes de uma declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, afirmando que “o princípio geral em relação aos efeitos temporais das decisões adotadas em matéria de controle de constitucionalidade das leis, é que essas têm efeitos gerais, erga omnes, dado seu caráter anulatório, então somente tem efeitos constitutivos, ex nunc, pro futuro; 293 STF – Pleno – ADI nº 4876 ED/DF – Rel. Min. Dias Toffoli – 20-5-2015 (ADI-4876). é dizer, não tem efeitos retroativos”. O autor aponta nesse sentido: Panamá, México, Colômbia, Guatemala, Bolívia, Venezuela, Peru e Equador.

O Supremo Tribunal Federal admite a prospeção dos efeitos como verdadeiro “apelo ao legislador”, que deverá, em prazo fixado pela Corte, editar nova norma, que revogará aquela declarada inconstitucional, mas cuja vigência foi mantida pela modulação dos efeitos determinada por 2/3 dos Ministros do Tribunal (“inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade”).

Trata-se de opção interpretativa excepcional fundada em razões de segurança jurídica e interesse social, cuja finalidade é evitar a ocorrência de maiores danos sociais com a retroatividade da declaração de inconstitucionalidade. Conforme ensina o Ministro Gilmar Mendes, “razões de segurança jurídica podem obstar à revisão do ato praticado com base na lei declarada inconstitucional. Nessas hipóteses, avalia-se, igualmente, que, tendo em vista razões de segurança jurídica, a supressão da norma poderá ser mais danosa para o sistema do que a sua preservação temporária. Não há negar, ademais, que aceita a ideia da situação ‘ainda constitucional’, deverá o Tribunal, se tiver que declarar a inconstitucionalidade da norma, em outro momento, fazê-lo com eficácia restritiva ou limitada”.

Adicionalmente, a ADI não se destina a corrigir falhas quando o Congresso deixa de criar leis que a Constituição exige, ou seja, quando o legislador se abstém de editar normas exigidas pela Constituição. Para essas situações, existe a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), conforme disposto por Eduardo dos Santos (2021, p. 1798)

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), também chamada de ADI por Omissão, tem como foco não o controle de leis e atos normativos infraconstitucionais, mas sim o controle da falta dessas normas (omissão total), ou da incompletude dessas normas (omissão parcial), ou seja, controla-se não um ato do Poder Público, mas um não ato, uma omissão, um deixar de fazer aquilo que deveria ter sido feito, isto é, controla-se o fato de o Poder Público não ter feito o que deveria fazer, de não ter implementado a norma constitucional criando as devidas regulamentações legislativas e os devidos atos normativos que viabilizassem a implementação da Constituição, fundamentando-se, portanto, na supremacia da Constituição e na força normativa das normas constitucionais, vez que as normas da Constituição não são meras recomendações políticas, mas sim normas jurídicas que gozam de supremacia sobre as demais normas do sistema jurídico e que contém mandamentos deontológicos que devem ser implementados.

Uma questão delicada surge na divisão entre os poderes. A análise de constitucionalidade feita através da ADI pode ser vista como uma invasão do Judiciário, especialmente quando o STF interfere em ações do governo ou decisões dos políticos, o que pode prejudicar a confiança na Justiça. Luís Roberto Barroso (2016, p. 60) concorda que esse conflito é parte do sistema legal brasileiro, mas

defende que o Judiciário deve ser cauteloso, agindo só quando a Constituição é claramente desrespeitada.

O reconhecimento desse caráter político da jurisdição constitucional impõe redobrada cautela para que ela não se partidarize ou se desvirtue em instrumento de disputa pelo poder. Isto seria a sua ruína. Embora já não sejam cultivados o mito da objetividade plena ou a ficção da neutralidade do intérprete, o Judiciário deve ser um foro imparcial, onde impere o respeito ao fato e ao valor do pluralismo. Um espaço no qual reine a razão pública.

Assim, mesmo sendo as ADIs que ferramentas importantes para analisar leis de forma geral, elas têm restrições formais.

3.3 OS DESAFIOS NA EFETICAÇÃO DAS DECISÕES EM ADIS

Apesar das ADIs serem ferramentas cruciais para manter a Constituição no topo, colocar em prática o que elas decidem ainda esbarra em grandes obstáculos no sistema jurídico e nas instituições do Brasil. As decisões do STF, ao analisar se algo é constitucional ou não, valem para todos e têm que ser seguidas, como diz o artigo 102, §2º, da Constituição Federal. Mas, garantir que os outros poderes e órgãos do governo realmente cumpram essas decisões nem sempre é fácil.

Para que as decisões do STF no controle concentrado produzam efeitos concretos e eficazes, é essencial que sejam respeitadas e implementadas por todos os entes envolvidos. No entanto, a complexa estrutura federativa do Estado brasileiro impõe obstáculos a essa efetivação. Isso porque, conforme estabelece a própria Constituição, cada ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) possui autonomia administrativa e legislativa, o que pode dificultar a uniformidade na aplicação das decisões, especialmente quando há resistência institucional ou falta de mecanismos eficientes de fiscalização.

Conforme observa Luís Roberto Barroso (2006, p. 354), apesar de o STF ser o principal responsável pelo controle de constitucionalidade concentrado, o fato de cada juiz e tribunal no Brasil poder exercer o controle difuso leva a uma aplicação não uniforme da Constituição. Essa situação piora a dificuldade das instituições em aceitar as decisões, mostra que não há uma boa forma de supervisionar o cumprimento das normas e evidencia a morosidade na adaptação normativa em âmbitos locais.

A constitucionalização, no entanto, é obra precípua da jurisdição constitucional, e que no Brasil pode ser exercida, difusamente, por todos os juízes e tribunais, e concentradamente pelo Supremo Tribunal Federal.

Outro ponto importante é o cumprimento adiado das decisões, quando o próprio STF, ao ajustar os efeitos de suas decisões, empurra para frente o momento em que elas começam a valer, para evitar grandes mudanças nas políticas públicas e na segurança jurídica. Essa prática, embora válida e justificada em muitos casos, como destaca Alexandre de Moraes (2017, p. 1025), pode diminuir a força imediata da Corte Constitucional, criando dúvidas sobre quando a decisão realmente deve ser aplicada.

Trata-se de opção interpretativa excepcional fundada em razões de segurança jurídica e interesse social, cuja finalidade é evitar a ocorrência de maiores danos sociais com a retroatividade da declaração de inconstitucionalidade. Conforme ensina o Ministro Gilmar Mendes, “razões de segurança jurídica podem obstar à revisão do ato praticado com base na lei declarada inconstitucional. Nessas hipóteses, avalia-se, igualmente, que, tendo em vista razões de segurança jurídica, a supressão da norma poderá ser mais danosa para o sistema do que a sua preservação temporária. Não há negar, ademais, que aceita a ideia da situação ‘ainda constitucional’, deverá o Tribunal, se tiver que declarar a inconstitucionalidade da norma, em outro momento, fazê-lo com eficácia restritiva ou limitada”.

É preciso não só que o STF tenha autoridade formal para que as decisões em casos de controle abstrato funcionem, mas também que seja visto como legítimo pela sociedade e pelos outros poderes. Segundo Luís Roberto Barroso (2017, p. 59), ao levar a política para o Judiciário, é preciso ter responsabilidade institucional, o que significa conversar entre os poderes, ser claro nas decisões e prestar atenção aos impactos sociais e econômicos que a decisão causa.

O outro conceito que reclama releitura é o longo princípio da separação dos Poderes, que passa a conviver com realidades novas e inexoráveis, às quais precisa adaptar-se. Dentre elas, a de que a interpretação judicial — inclusive e sobretudo a interpretação da Constituição — frequentemente envolverá, além de um ato de conhecimento, um ato de vontade por parte do intérprete. Tal vontade, todavia, não deve ser tida como livre ou discricionária, mas subordinada aos princípios que regem o sistema constitucional, às circunstâncias do caso concreto, ao dever de fundamentação racional e ao debate público.

Destaca-se como uma jurisprudência firme, lógica e que possa ser antecipada é crucial para assegurar que o controle de constitucionalidade funcione de verdade. Luís Roberto Barroso (2017, p. 72) destaca a valorização dos precedentes e sua importância para a segurança jurídica, isonomia e eficiência. Assim, mudanças repentinas e contrárias a jurisprudências consolidadas podem comprometer a

confiança dos jurisdicionados e a estabilidade do sistema jurídico, devendo ser realizadas cautela e respeito à confiança legítima dos jurisdicionados.

Nos últimos anos tem-se verificado a saudável tendência, no direito brasileiro, de valorização dos precedentes judiciais. A atitude geral de observância da jurisprudência é positiva por promover valores relevantes, como segurança jurídica, isonomia e eficiência. Disso, naturalmente, não deve resultar a vedação de afastar eventualmente o precedente existente, nem tampouco a impossibilidade de alterar a jurisprudência. Mas a ascensão doutrinária e normativa do precedente impõe maior deferência e cautela na sua superação. Quando uma corte de justiça, notadamente o Supremo Tribunal Federal, toma a decisão grave de reverter uma jurisprudência consolidada, não pode nem deve fazê-lo com indiferença em relação à segurança jurídica, às expectativas de direito por ele próprio geradas, à boa-fé e à confiança dos jurisdicionados.

Assim, fazer com que as decisões tomadas em ADIs sejam cumpridas de fato envolve obstáculos que vão além das questões legais, incluindo aspectos políticos e de estrutura das instituições. Para vencer esses desafios, o STF precisa mostrar não só determinação, mas também atenção e um forte desejo de criar um sistema de leis que seja estável e que respeite a Constituição.

CONCLUSÃO

O presente artigo atinge plenamente o objetivo proposto de analisar o papel das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) como instrumentos de proteção da Constituição e de preservação do Estado de Direito, investigando sua eficácia na manutenção das normas constitucionais e seus impactos no cenário político e social do Brasil. Ao longo da pesquisa, confirma-se que as hipóteses inicialmente formuladas se revelam corretas, demonstrando que as ADIs são mecanismos eficazes para assegurar a supremacia da Constituição, corrigir desvios normativos e proteger os direitos fundamentais, além de influenciarem significativamente a estabilidade institucional, as relações de poder e o ambiente social e econômico do país.

Verifica-se que a ADI se consagra como um dos mais relevantes instrumentos de defesa da ordem constitucional, atuando diretamente na promoção da unidade normativa do ordenamento jurídico e no fortalecimento da estabilidade democrática. Contudo, a efetividade plena dessas decisões enfrenta obstáculos expressivos, como a complexidade do pacto federativo, a autonomia dos entes federativos, a ausência

de mecanismos de fiscalização eficientes e a prática da modulação dos efeitos pelo próprio Supremo Tribunal Federal. Também se observam desafios relacionados à legitimidade institucional e à aceitação social das decisões, indicando que a proteção da Constituição demanda, além de autoridade formal, o fortalecimento do diálogo institucional, a responsabilidade judicial e um compromisso genuíno com a segurança jurídica.

Assim, reafirma-se que, para que as ADIs cumpram integralmente sua função de garantir a força normativa da Constituição, é imprescindível o fortalecimento da cultura de respeito aos precedentes, o aprimoramento dos instrumentos de fiscalização e a consolidação de uma atuação judicial comprometida com os princípios constitucionais e com a estabilidade do sistema jurídico. Somente a partir desse esforço contínuo será possível consolidar um ambiente institucional coerente, previsível e fiel à Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr. 2025.

CONJUR, Redação. **Decisão do STF que reconhece união estável homoafetiva completa 10 anos**. Conjur, São Paulo, 5 maio 2021. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2021-mai-05/decisao-reconhece-uniao-estavel-homoafetiva-faz-10-anos/>. Acesso em: 9 abr. 2025.

DOS SANTOS, Eduardo. **Direito constitucional sistematizado**. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

STF. Pleno - **STF reconhece união estável em relação homoafetiva (1/6)**. YouTube, 6 maio 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cQf8srquCWw>. Acesso em: 9 abr. 2025.

STF. Pleno - **STF reconhece união estável em relação homoafetiva (2/6)**. YouTube, 6 maio 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rtnY0BX6jb0>. Acesso em: 9 abr. 2025.

STF. Pleno - **STF reconhece união estável em relação homoafetiva (3/6)**. YouTube, 6 maio 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=f5pckQFS6vs>. Acesso em: 9 abr. 2025.

STF. Pleno - **STF reconhece união estável em relação homoafetiva (4/6)**. YouTube, 6 maio 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SQ5iLsdMY14>. Acesso em: 9 abr. 2025.

STF. Pleno - **STF reconhece união estável em relação homoafetiva (5/6)**. YouTube, 6 maio 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eTJzeFDxAXU>. Acesso em: 9 abr. 2025.

STF. Pleno - **STF reconhece união estável em relação homoafetiva (6/6)**. YouTube, 6 maio 2011. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9w6ouZOgRnE>. Acesso em: 9 abr. 2025.

STF, Portal. **STF libera pesquisas com células-tronco embrionárias**. Supremo Tribunal Federal, 29 de maio de 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=89917&ori=1>. Acesso em: 9 abr. 2025.

STF, Portal. **Consulta Supremo Tribunal Federal**. Classe ADI. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 9 abr. 2025.