



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

**A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL À LUZ DO
ORDENAMENTO JURÍDICO: UMA REVISÃO NARRATIVA**

ORIENTANDO: SAMUEL SIMÕES BENTO DE SOUSA
ORIENTADOR: PROF.: DOUTOR FAUSTO MENDANHA GONZAGA

GOIÂNIA-GO

2025

SAMUEL SIMÕES BENTO DE SOUSA

**A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL À LUZ DO
ORDENAMENTO JURÍDICO: UMA REVISÃO NARRATIVA**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás Prof. Orientador: Doutor Fausto Mendanha Gonzaga

GOIÂNIA-GO

2025

SAMUEL SIMÕES BENTO DE SOUSA

**A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL À LUZ DO
ORDENAMENTO JURÍDICO: UMA REVISÃO NARRATIVA**

Data da Defesa: ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof.: Doutor Fausto Mendanha Gonzaga Nota

Examinador (a) Convidado (a): Prof. (a): Titulação e Nome Completo Nota

A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO: UMA REVISÃO NARRATIVA

Samuel Simões Bento de Sousa¹

A pesquisa analisou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) sob a perspectiva do ordenamento jurídico brasileiro, com o objetivo de compreender sua eficácia, legalidade e papel na proteção da Constituição Federal de 1988. Utilizou-se o método da revisão narrativa, por meio de levantamento doutrinário, legislativo e jurisprudencial. O estudo demonstrou que a ADPF se consolidou como mecanismo essencial de controle concentrado de constitucionalidade, especialmente em casos excepcionais nos quais não há outro meio eficaz de sanar lesões a preceitos fundamentais. A pesquisa evidenciou que a ADPF se destaca pela subsidiariedade, abrangência de objeto e rigidez nos critérios de admissibilidade, o que assegura sua utilização criteriosa e evita sua banalização. Verificou-se que o Supremo Tribunal Federal exerce papel decisivo na definição dos preceitos fundamentais tutelados e na fixação de critérios para o cabimento da ação, incluindo a distinção entre legitimados universais e especiais. Concluiu-se que a ADPF representa importante salvaguarda dos princípios e direitos fundamentais, contribuindo para a estabilidade institucional, a supremacia da Constituição e a realização dos valores democráticos.

Palavras-chave: Constitucionalidade. ADPF. Eficácia. Legitimidade.

¹ Acadêmico de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| Introdução..... | 6 |
| 1 Concepções De Constituição..... | 6 |
| 1.1 Características da constituição federal de 1988..... | 7 |
| 2 O Supremo Tribunal Federal Como Guardiã Da Constituição..... | 8 |
| 2.1 A Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental | 10 |
| 2.2 ESPÉCIES DE ADPF | 11 |
| 2.3 PARAMETROS E OBJETO | 12 |
| 2.4 LEGITIMADOS PARA A PROPOSIÇÃO DA ADPF | 14 |
| 3 Subsidiariedade E Fungibilidade..... | 16 |
| Conclusão..... | 20 |
| Referências | 21 |

Introdução

O intuito do presente artigo é o de analisar a eficácia e a legalidade da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) à luz do ordenamento jurídico para a compreensão do instituto e a sua aplicação no sistema jurídico brasileiro.

O tema é atual, porque permite a identificação das circunstâncias em que a utilização deste mecanismo de controle de constitucionalidade é adequada, de modo a colaborar para a ampla proteção dos preceitos jurídicos fundamentais.

O controle de constitucionalidade é um instrumento de preservação dos bens jurídicos tutelados pela Carta Magna brasileira, sendo a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) um mecanismo subsidiário, utilizado para suprir lacunas na proteção desses preceitos quando não houver outro meio eficaz.

Sendo assim, o presente estudo visa compreender e analisar a ADPF, a fim de verificar a sua eficácia e legalidade à luz do ordenamento jurídico brasileiro, de modo a promover a máxima proteção dos valores especialmente amparados no momento da decisão política fundamental.

1 Concepções De Constituição

Em se tratando do estudo da Carta Magna Brasileira e dos seus mecanismos de defesa, importa compreender as principais concepções de Constituição.

Conforme o Sentido Sociológico, elaborado por Ferdinand Lassalle, em seu livro “A essência da Constituição”, a Constituição escrita seria apenas uma folha de papel, enquanto a verdadeira Constituição seria a somatória dos fatores reais do poder dentro de uma sociedade (LENZA, Pedro 2020, p. 95).

No Sentido Político, conforme Carl Schmitt, a Constituição seria a decisão política fundamental tomada pelo titular do poder constituinte. A doutrina faz distinção entre a Constituição em sentido material, ou seja, as normas com conteúdo constitucional, definidoras das regras estruturais da sociedade e de seus alicerces fundamentais, e a constituição em sentido formal, que seriam as normas de natureza constitucional em razão da forma pela qual foram introduzidas no ordenamento jurídico independentemente do seu conteúdo (LENZA, Pedro 2020, p. 96).

O Sentido Jurídico, que tem por representante Hans Kelsen, discrimina a constituição em sentido lógico-jurídico (a Constituição como norma hipotética fundamental)

da constituição em sentido jurídico-positivo (norma positiva suprema), servindo a primeira como fundamento de validade da segunda.

No sentido lógico-jurídico, a constituição encontra o seu fundamento de existência e validade na norma hipotética fundamental, ou seja, em algo hipotético que está fora da pirâmide jurídica, se trata do último fundamento de validade da Constituição e, por conseguinte, das normas jurídicas inferiores. Por outro lado, no sentido jurídico-positivo, a constituição formal, escrita, ocupa o ápice da pirâmide jurídico-normativa, de tal forma que possui supremacia e é o fundamento de validade para todas as demais normas jurídicas (LENZA, Pedro 2020, p. 98).

Depreende-se, dessa forma, a essencialidade da Constituição para o ordenamento jurídico e a relevância dos mecanismos de proteção dos valores nela tutelados.

1.1 Características da constituição federal de 1988

Primeiramente, cabe a análise da Carta Magna brasileira quanto às suas características e classificações.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) é formal. O que está escrito em seu conteúdo é o que ocupa o topo da pirâmide normativa, ainda que não diga a respeito de matéria estritamente constitucional. A magna carta é escrita, ou seja, dogmática, também chamada instrumental, do tipo codificada, reduzida, unitária e orgânica.

Ademais, vale ressaltar que a Constituição vem sofrendo um processo de descodificação uma vez que existem outras normas de nível constitucional fora de seu catálogo principal, tais quais: os tratados internacionais de direitos humanos na forma do art. 5º, §§2º e 3º da CF/88, como a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinado em Nova York em 2007; e as normas elaboradas pelo poder de reforma que não se integram ao texto principal da Constituição, como a EC 32/2001, a qual possui texto autônomo, não inserido no texto da Constituição.

Outra característica da Constituição Federal de 1988 é o fato de ter sido elaborada de maneira dogmática, ou sistemática, ou seja, resultado de um trabalho único e organizado da Assembleia Nacional Constituinte. Sua origem é democrática, pois, como mencionado anteriormente, decorre da atuação dessa Assembleia.

Trata-se de uma constituição rígida, ou seja, cuja alteração formal é diferente do processo de elaboração da lei comum, sendo distinto e mais difícil. É evidente esse aspecto

da lei ao analisarmos o art. 47 da CF/88, que trata do quórum legislativo necessário para a alterações na Carta Magna, e provê da seguinte forma:

Art. 47, CF/88: Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Ademais, a CF/88 é dirigente, uma vez que estabelece todo um projeto de Estado para o futuro, e como consequência disso, também é prolixa, uma vez que veicula muitos temas e se aprofunda em detalhes que poderiam ser abordados por leis comuns.

Para tanto, é possível, afirmar que, a CF/88 se trata de uma Constituição rígida quanto a alterabilidade. A sua forma é escrita, de extensão analítica/prolixa, o seu conteúdo é formal, de elaboração dogmática, sendo ela, ainda, de origem promulgada.

2 O Supremo Tribunal Federal Como Guardião Da Constituição

O Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 101. Sua função precípua é a guarda da Constituição, incumbência que o posiciona como instituição essencial à manutenção da ordem constitucional e à preservação do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, o art. 102 da CF/88 prevê as competências do STF, as quais são subdivididas em recursal ordinária, recursal extraordinária e ordinária.

Primeiramente, a competência recursal ordinária, prevista no artigo 102, inciso II, refere-se à apreciação, pelo STF, de recursos ordinários interpostos contra decisões de tribunais superiores, como, por exemplo, em habeas corpus, mandados de segurança, mandados de injunção e habeas data, quando estes forem denegados, além das causas relativas a crimes políticos. Nesse caso, o STF atua como instância revisora direta da decisão impugnada.

Em seguida, a competência recursal extraordinária, prevista no artigo 102, inciso III, ocorre quando o Supremo é chamado a analisar decisões de última instância que envolvam questões constitucionais. O recurso extraordinário pode ser interposto nas hipóteses em que a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição, declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição Federal ou ainda julgar válida lei local contestada em face de lei federal. Além disso, para a admissão do recurso extraordinário, exige-se a demonstração da repercussão geral da questão constitucional, conforme o §3º do artigo

102. Dessa maneira, o STF assegura a uniformidade da interpretação constitucional e a supremacia da Constituição, exercendo papel fundamental na preservação do Estado Democrático de Direito.

Por fim, a competência originária, prevista no artigo 102, inciso I, alíneas "a" a "r", abrange as hipóteses em que o STF atua como instância inicial, processando e julgando ações sem que estas passem por outros tribunais. Entre essas hipóteses, está o chamado controle de constitucionalidade, o qual analisa a compatibilidade das leis e dos atos normativos em face da Constituição, por meio de instrumentos como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Vale ressaltar que o STF reconheceu o princípio da reserva constitucional de competência originária, de tal forma que todas as suas atribuições estão enunciadas, taxativamente, no art. I da CF/88 (Supremo Tribunal Federal. Pet 1738-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 1º set. 1999, Diário da Justiça de 1º out. 1999).

Desse modo, nos termos do art. 64, §3º do CPC/2015, e do art. 21 §1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, na hipótese de o STF não reconhecer a sua competência originária, ele deverá indicar o órgão que entenda como competente para tanto, que poderá ser feita até mesmo pelo relator monocraticamente (Supremo Tribunal Federal. Pet 3986-AgR/TO, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 25 jun. 2008, Diário da Justiça eletrônico de 29 ago. 2008).

Além do controle abstrato de constitucionalidade, o Supremo também atua em sede de controle difuso, julgando casos concretos em que se discute a violação a normas constitucionais. Atua, ainda, em competências originárias previstas na Constituição, como o julgamento do Presidente da República em crimes comuns, dos membros do Congresso Nacional em crimes praticados no exercício das funções e de autoridades federais em diversas hipóteses.

A importância do STF transcende a simples aplicação da lei, pois sua atuação garante a eficácia normativa da Constituição, assegurando que seus preceitos sejam respeitados tanto pelos particulares quanto pelos poderes públicos. Por meio de suas decisões, o Tribunal também exerce papel relevante na concretização dos direitos fundamentais, harmonizando princípios constitucionais e solucionando conflitos federativos.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal é, ao mesmo tempo, intérprete máximo da Constituição e fiador dos direitos e garantias individuais, funcionando como baliza de

estabilidade institucional, limitando eventuais abusos e consolidando a supremacia da Constituição como fundamento da ordem jurídica brasileira.

2.1 A Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) se trata de uma ação do controle concentrado de constitucionalidade, de competência exclusiva do STF, conforme a Constituição Federal de 1988 em seu art. 102, posteriormente renumerado para §1º pela EC nº 3/1993:

Art. 102, CF/88.

(...)

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

Conforme se pode perceber, essa disposição constitucional é imprecisa e desprovida de aplicabilidade plena, de tal forma que houve a necessidade da criação da Lei nº 9.882/1999, a qual regulamentou a arguição. Vale ressaltar ainda que, a ADI 2231/2023, confirmou a constitucionalidade da norma, fixando a seguinte tese: “É constitucional a Lei nº 9.882/99, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental”.

A Lei 9.882/1999, que regulamenta a arguição, preceitua o seguinte em seu 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.

Desse modo, evidencia-se a preocupação do legislador em disciplinar de forma minuciosa o objeto da ADPF, deixando claro que este deve referir-se a ato do Poder Público. Ademais, embora o parâmetro da ADPF seja mais restrito do que o da ADI e da ADO, seu objeto é mais amplo, pois abrange não apenas atos normativos, mas também atos não normativos, inclusive aqueles editados antes da promulgação da Constituição.

A ADPF pode ser ajuizada tanto para corrigir lesões já ocorridas quanto para prevenir futuras ameaças a preceitos fundamentais. Além disso, ela pode ser proposta contra atos de qualquer natureza — administrativas, legislativas ou judiciais — praticados por qualquer esfera do Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Quando proposta, a ADPF é distribuída a um ministro relator no STF, que analisa sua admissibilidade. Caso entenda necessário, o relator pode conceder liminar para suspender o ato questionado. O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República obrigatoriamente se manifestam sobre a matéria ao final, o Plenário do STF profere a decisão de mérito, com eficácia contra todos (*erga omnes*) e seus efeitos serão

vinculantes (art. 10, §3º, Lei 9.882/99) e, salvo a excepcional modulação dos efeitos temporais, produzirá efeitos retroativos (*ex tunc*), conforme o art. 11, da Lei 9.882/99.

Sendo assim, a decisão que julgar procedente ou improcedente definitivamente deverá ser votada por maioria absoluta dos membros da Corte, ou seja, 6 ministros. A decisão é irrecorrível e não pode ser objeto de ação rescisória, apesar de possível a interposição de embargos declaratórios.

A decisão do STF em sede de ADPF pode produzir efeitos retroativos (*ex tunc*) ou prospectivos (*ex nunc*), de acordo com a necessidade de proteção do interesse público e a preservação da segurança jurídica. A ADPF, portanto, é essencial para assegurar a supremacia da Constituição e a proteção dos direitos fundamentais. Exemplos importantes de seu uso incluem a ADPF 54, que autorizou a interrupção da gravidez de fetos anencéfalos, a ADPF 130, que declarou a não recepção da antiga Lei de Imprensa, e a ADPF 347, na qual o Supremo reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro.

Conforme previsto pelo art. 27 da Lei nº 9.868/99, é possível a modulação dos efeitos temporais para *ex nunc* ou outro momento que venha a ser fixado, tendo em vista motivos de segurança jurídica ou de excepcional interesse social por maioria de dois terços dos ministros do STF.

2.2 ESPÉCIES DE ADPF

Como observado anteriormente, a Lei 9.882/99 estabelece duas espécies de arguição autônoma e a incidental.

A arguição autônoma, também chamada de principal ou direta, é prevista no art. 1º, *caput*, da Lei 9.882/99, e possui a finalidade de evitar (modalidade preventiva) ou reparar (modalidade repressiva) lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público. Referido organismo autônomo independe de demonstração de controvérsia. Vale ressaltar que são atos do Poder Público: atos emitidos pelo Estado ou praticados pelas entidades privadas que atuam por delegação do Poder Público, atos administrativos e judiciais, súmulas quando essas anunciam preceitos gerais e abstratos, omissões estatais, e ato normativo já revogado.

Por outro lado, não é possível a propositura da ação contra Propostas de Emenda Constitucional (PEC), uma vez que a arguição obrigatoriamente deve recair sobre ato do poder público já pronto e acabado, e sem a possibilidade de alteração, conforme a ADPF 43-DF. A ADPF também não comporta o seu ajuizamento contra súmula vinculante, uma vez que já há procedimento próprio, constitucionalmente fixado para tanto (ADPF 147).

Além disso, a arguição também não pode ser utilizada contra veto do Poder Executivo (ADPF-QO 1), com exceção da ADPF 714, na qual houve a admissão excepcional do precedente da ADPF 1. Como a primeira é monocrática e a segunda pelo plenário, prevalece, de forma a não admitirmos o manejo da ADPF para impugnar veto presidencial.

A arguição incidental é também chamada de indireta, por derivação, paralela ou por equiparação. Encontra-se prevista e fundamentada legalmente no art. 6º, §1º da Lei 9.882/99, a qual dispõe da seguinte forma:

Art. 6º, Lei 9.882/99.

[...]

§ 1º Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

O parágrafo em questão evidencia a possibilidade da existência de uma ação subjetiva em curso nas instâncias inferiores no âmbito da questão seja destacada. Sendo assim, a ADPF incidental se trata de uma ação decorrente de casos concretos, que surgiram no seio do controle difuso-incidental, destacada a partir de uma ação subjetiva, mas, que, mesmo na modalidade incidental, é integrante do controle concentrado.

Vale destacar, ainda, que não são legitimados à propositura da ação no STF as partes das ações que suscitaram a utilização da modalidade incidental de arguição. Ou seja, em ambas as modalidades, a legitimidade ativa é restrita aos sujeitos expressamente elencados no art. 103 da CF/88, não alcançando as partes envolvidas nas ações originárias que deram ensejo à arguição incidental.

Sendo assim, é evidente que a ADPF pode ser proposta de forma autônoma ou incidental, sendo esta última derivada de casos concretos em curso no Judiciário, ainda que submetida às regras do controle concentrado.

2.3 PARAMETROS E OBJETO

A ADPF é caracterizada pela sua natureza objetiva e o seu interesse primordial é a preservação da ordem constitucional. Não, necessariamente, a defesa de direitos subjetivos individuais, embora possa gerar efeitos práticos sobre situações concretas. O conceito de "preceito fundamental" é abrangente e inclui não apenas direitos individuais, mas também princípios estruturantes do Estado, como a dignidade da pessoa humana, a separação dos poderes e a liberdade de expressão. A admissibilidade da ADPF depende de alguns requisitos: deve haver um ato do poder público que cause ou ameace causar

lesão a um preceito fundamental, a violação deve ser clara e direta, e não pode haver outro meio eficaz de sanar a lesão, respeitando-se, assim, o princípio da subsidiariedade.

Sendo assim, a ADPF constitui um instrumento importante do controle concentrado de constitucionalidade no Brasil. Seu principal objetivo é evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de atos do Poder Público.

Nesse sentido, vale ressaltar que a ADPF tutela unicamente os preceitos fundamentais, ou seja, apenas os dispositivos constitucionais que podem ser abarcados por esse título. No entanto, a Constituição e a Lei 9.882/99 foram lacônicas ao disciplinarem a ADPF, não estabelecendo o que são preceitos fundamentais.

Um dos entendimentos predominantes pela doutrina entende os preceitos fundamentais como somente “aquelas prescrições que dão o sentido básico do regime constitucional, como são, por exemplo, as que apontam para a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e especialmente as designativas de direitos e garantias fundamentais” (SILVA, 2010, pg. 562).

Nesse diapasão, a doutrinadora Nathalia Masson entende como preceito fundamental os seguintes dispositivos constitucionais: arts. 1º ao 4º (princípios fundamentais); arts. 5º a 17, além de outros artigos esparsos no texto constitucional ou assimilados por tratados internacionais, como o art. 5º, §3º, CF (direitos e garantias fundamentais); art. 34, VII (princípios constitucionais sensíveis); art. 64, §4º (cláusulas pétreas) (MASSON, 2024, pg. 991).

Diante disso, é o STF que determina, caso a caso, o que é preceito fundamental e o que não é, com o auxílio da doutrina. Podemos verificar esse entendimento do STF no julgamento da ADPF 1-RJ:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei nº 9882, de 3.12.1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da referida medida constitucional. 2. Compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental. (...) (Supremo Tribunal Federal. ADPF 1/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgado em 3 fev. 2000, Diário da Justiça de 7 nov. 2003, pp. 00082, EMENTÁRIO VOL-02131-01, p. 00001)

Vale listar algumas das mais importantes manifestações do STF a esse respeito, como por exemplo no julgamento da ADPF 33-PA, o qual firmou o entendimento de que direitos e garantias individuais, as cláusulas pétreas e os princípios constitucionais sensíveis se tratam de preceitos fundamentais:

(...) Assim, ninguém poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias individuais (art. 5º, dentre outros). Da mesma forma, não se poderá deixar de atribuir essa qualificação aos demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da Constituição, quais sejam, a forma federativa de Estado, a separação de Poderes e o voto direto, secreto, universal e periódico. Por outro lado, a própria Constituição explicita os chamados ‘princípios sensíveis’, cuja violação pode dar ensejo à decretação de intervenção

federal nos Estados-Membros (art. 34, VII) (Supremo Tribunal Federal. ADFP 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 7 dez. 2005, Diário da Justiça de 27 out. 2006, p. 31. EMENTÁRIO: vol. 2253-01, p. 1. RTJ: vol. 199-03, p. 873).

E, ainda, a ADFP 101-DF, a qual pelo informativo 538 do STF, firmou-se como preceitos fundamentais o direito à saúde (art. 6º e 196) e o direito ao meio ambiente (art. 225).

A criação da ADFP respondeu à necessidade de proteger princípios e regras basilares da Constituição, especialmente em casos nos quais outros mecanismos constitucionais de controle não se mostravam suficientes. Assim, a ADFP funciona como uma ação de “fechamento de lacunas”, permitindo que o Supremo Tribunal Federal (STF) se pronuncie em situações de ameaça ou violação grave à ordem constitucional.

2.4 LEGITIMADOS PARA A PROPOSIÇÃO DA ADFP

Os legitimados para propor a ADFP são os mesmos da ADI genérica, uma vez que se trata de um processo do controle concentrado e, portanto, objetivo.

Nesse sentido, vale destacar que o inciso II do art. 2º da Lei 9.882/99, que dizia ser possível o ajuizamento da arguição por parte de qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato do Poder Público, foi vetado ao argumento de que a admissão de um acesso individual e irrestrito seria incompatível com o controle concentrado de constitucionalidade.

Dessa forma, essa ação não pode ser proposta por qualquer interessado, mas somente os legitimados no rol taxativo do art. 103 da CF/88, ou seja, o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, e as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional. Segundo o STF, somente os legitimados listados nos incisos I a VII possuem capacidade postulatória, ou seja, estão aptos para ajuizar a ação independentemente de representação por advogado.

Vale ressaltar que, por meio de construção jurisprudencial, o STF diferenciou os legitimados entre universais e especiais.

Os universais, também chamados de neutros, são aqueles que possuem o interesse na impugnação de agir presumido, que possuem a atribuição institucional de defender a ordem constitucional objetiva, a saber: o Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados, Procurador-Geral da República, o Conselho

Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, e os partidos políticos com representação no Congresso Nacional.

Por outro lado, os legitimados especiais, também conhecidos como interessados, são aqueles que deverão comprovar o requisito de pertinência temática, sob pena de não conhecimento da ação por ausência de legitimidade ad causam. Os legitimados especiais são a Mesa da Assembleia Legislativa, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, e a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Tal diferenciação é alvo de diversas críticas por parte da doutrina, sob o argumento de que, “a exigência de pertinência temática importa em indesejável miscigenação do processo objetivo com hipótese de interesse de agir típica dos processos de índole subjetiva” (BERNARDES, 2012, p.445). Nesse mesmo sentido, a doutrinadora Nathalia Masson entende que, tal construção, sem nenhuma autorização constitucional para um tratamento diferenciado dos legitimados, parece estranha à natureza objetiva do processo de controle abstrato das normas (MASSON, 2024, pg. 991).

Não obstante as críticas, o STF permanece firme em exigir a demonstração do interesse e da pertinência da norma impugnada com os objetivos do autor da ação, conforme podemos analisar a partir da decisão do julgamento da ADI 2220:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ARTS. 10, § 2º, ITEM 1; 48; 49, CAPUT, §§ 1º, 2º E 3º, ITEM 2; E 50. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. 1. **Pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir** do Autor, quando sobrevém a revogação da norma questionada em sua constitucionalidade. Ação julgada prejudicada quanto ao art. 10, § 2º, item 1, da Constituição do Estado de São Paulo. 2. A definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento das agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial (art. 85 da Constituição da República). Precedentes. Ação julgada procedente quanto às normas do art. 48; da expressão “ou nos crimes de responsabilidade, perante Tribunal Especial” do caput do art. 49; dos §§ 1º, 2º e 3º, item 2, do art. 49 e do art. 50, todos da Constituição do Estado de São Paulo. 3. Ação julgada parcialmente prejudicada e na parte remanescente julgada procedente Supremo Tribunal Federal. ADI 2220/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 16 nov. 2011, Diário da Justiça de 7 dez. 2011. (grifo nosso)

Como observado na decisão supracitada, o STF de forma pacífica entende que quanto ao rol taxativo elencado no art. 103 da CF/88, a perda do objeto incide em prejudicar a ação arguida. Além disso, a pertinência temática diz respeito a um “nexo de afinidade entre os objetivos institucionais da entidade que ajuíza a ação direta e o conteúdo material da norma por ela impugnada nessa sede processual. Desse modo, a pertinência temática seria, para o STF, uma relação entre o legitimado ativo e o objeto da ação.

Por fim, vejamos a ementa da ADI 892/94 que dispõe da seguinte forma:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR - DESISTÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE - PEDIDO DE DESISTÊNCIA INDEFERIDO. - O princípio da indisponibilidade, que rege o processo de controle normativo abstrato, impede - por razões exclusivamente fundadas no interesse público - que o autor da ação direta de inconstitucionalidade venha a desistir do pedido de medida cautelar por ele eventualmente formulado [...] (STF - ADI: 892 RS, Relator.: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 18/03/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 26-04-2002 PP-00066 EMENT VOL-02066-01 PP-00035)

Desse modo, é evidente que não é possível a desistência da ADPF, pois vigora no controle concentrado de constitucionalidade o princípio da indisponibilidade de instância, de tal forma que, uma vez ajuizada, não é possível a desistência da ação e pedido de medida cautelar, na hipótese de haver sido formulado.

3 Subsidiariedade e Fungibilidade

Como descrito anteriormente, a ADPF é um dos instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade previstos na Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela Lei nº 9.882/1999. Seu objetivo é evitar ou reparar lesão a preceito fundamental da Constituição, decorrente de ato do Poder Público. Dentre suas características específicas, destaca-se a exigência da subsidiariedade, um requisito de admissibilidade que a diferencia dos demais instrumentos de controle.

A subsidiariedade da ADPF consiste na necessidade de demonstração de que não existe outro meio eficaz de sanar a lesão ou ameaça ao preceito fundamental. Tal requisito está expressamente previsto no §1º do artigo 4º da Lei nº 9.882/1999, que dispõe o seguinte:

Art. 4º da Lei 9.882/99 A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta. § 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Essa exigência busca preservar a racionalidade do sistema de controle de constitucionalidade, evitando a sobreposição de ações constitucionais e a banalização da ADPF como um sucedâneo recursal. A subsidiariedade, portanto, confere à ADPF um caráter de instrumento de natureza excepcional, extraordinário e supletivo, destinado a preencher lacunas no sistema de proteção constitucional, nos casos em que os demais mecanismos de controle não se mostram adequados ou eficazes para proteger o preceito fundamental ameaçado ou violado. Autorizado somente quando inexistir outro meio apto para sanar a lesividade de forma eficaz, geral e ampla.

Neste diapasão, é possível verificar o a relevância do princípio da subsidiariedade para a Corte Suprema no julgamento da ADPF 33/PA, o qual provê da seguinte forma:

[...] 13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei no 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata [...] (STF - ADI: 892 RS, Relator.: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 18/03/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 26-04-2002 PP-00066 EMENT VOL-02066-01 PP-00035).

No entanto, a doutrina tem divergido intensamente quanto à constitucionalidade desse princípio. Alguns doutrinadores entendem que a Lei 9.9882/99 não poderia limitar as hipóteses de cabimento da ação prevista na CF/88, que diz cabe a ADPF sempre que houver lesão a preceito fundamental. Para essa corrente doutrinária, deveria haver o Princípio da Preferência, ou seja, a ADPF deveria ter preferência em relação a qualquer outra ação quando há violação a um preceito fundamental (TAVARES, 2002, pg. 289).

Essa corrente defende que tal sujeição à subsidiariedade reduz a arguição a uma condição menos importante, alegando que a Lei 9.882/99 não poderia limitar as hipóteses de cabimento da ação prevista na CF/88, que diz caber a ADPF sempre que houver violação a preceito fundamental

Segundo essa corrente, a lei, ao restringir o cabimento da ADPF, estaria violando a Constituição, além de retirar qualquer resultado prático do instrumento jurídico. Essa corrente sugere que, ao invés do princípio da subsidiariedade, haveria de ser aplicado o princípio da preferência. De tal forma que, sendo uma ação constitucional prevista para tutelar especificamente os preceitos fundamentais, seria justo que ela tivesse prevalência em relação as demais ações (BRAGA, 2023, pg. 434).

No entanto, o posicionamento do STF é o da aplicação do princípio da subsidiariedade, conforme podemos verificar na decisão do julgamento da ADPF 261:

[...]O cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige que o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar lesão a preceitos fundamentais, ou a verificação, ab initio da inutilidade de tais meios para a preservação de preceito[...] (Supremo Tribunal Federal. ADPF 261/GO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 16 maio 2017, Diário da Justiça eletrônico n. 107, 23 maio 2017).

Tal análise da subsidiariedade da ADPF é feita pelo Supremo Tribunal Federal no momento do exame de admissibilidade da ação. Não basta, portanto, alegar a existência de violação a preceito fundamental (art. 1º da Lei nº 9.882/99); é necessário que se comprove a inexistência de outra via processual idônea (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99). Essa aferição é realizada de maneira concreta, levando em consideração as peculiaridades do caso, a natureza do ato impugnado e a eficácia prática dos instrumentos disponíveis.

Quanto a essa aferição, há duas correntes doutrinárias para verificar se o princípio da subsidiariedade está corretamente atendido: A Teoria da Equivalência dos Resultados e a Teoria da Equivalência dos Processos (BRAGA, 2023, pg. 434).

A primeira corrente entende que, havendo outra ação ou recurso capaz de produzir o mesmo resultado da ADPF, deve-se optar por um deles, não sendo cabível a ADPF. Enquanto isso, a segunda, entende que somente se houver a possibilidade de ajuizamento de controle concentrado abstrato de constitucionalidade é que a ADPF fica descartada.

Apesar do STF ainda não ter afirmado expressamente qual corrente adota, em vários de seus precedentes tem mostrado de forma bastante clara que segue a corrente da Teoria da Equivalência dos Resultados, a qual significa que se houver qualquer outra ação ou recurso capaz de sanar a violação, é incabível a ADPF.

Nesse sentido, por exemplo, a suprema corte entende que a ADPF não será viável caso seja possível o ajuizamento de ADI perante o TJ do Estado respectivo para impugnar a norma, como foi o caso da ADPF 479, ajuizada pela Procuradoria Geral da República contra a norma do Município de Nova Iguaçu no Rio de Janeiro.

Por fim, é importante salientar que a Corte entende possível a fungibilidade entre a ADI e a ADPF, se comprovadas a satisfação dos requisitos exigidos à propositura desta, os quais são: legitimidade ativa, objeto, fundamentação e pedido. Ou seja, mesmo que incabível a ADPF em razão da possibilidade de propositura da ADI, é possível o STF reconhecer a arguição como ADPF se preenchidos todos os requisitos à sua propositura.

Em resumo, a ADPF é um dos mais relevantes instrumentos para a defesa da Constituição de 1988, funcionando como uma salvaguarda dos princípios mais caros ao Estado Democrático de Direito. Sua utilização pelo Supremo Tribunal Federal tem mostrado ser vital para garantir a efetividade dos preceitos constitucionais e para adaptar a ordem jurídica às exigências da dignidade humana, da liberdade e da justiça social, valores que orientam a construção da sociedade brasileira.

O Pretório Excelso, no entanto, não admite a fungibilidade da ADPF em ADI quando incorre no chamado “erro grosseiro” no momento da escolha da ação. Em outras palavras, nas hipóteses em que não houvessem dúvidas objetivas, ensejaria em incontestável erro grosseiro, por configurar atuação contrária ao disposto no art. 4º, § 1º, da Lei no 9.882/99. Durante o julgamento da ADPF 314AgR/DF, o STF entendeu que dúvidas razoáveis sobre o caráter autônomo de atos infralegais, como decretos, resoluções e portarias, assim como alterações supervenientes de normas constitucionais poderiam justificar a fungibilidade.

Segundo o Ministro Marco Aurélio, a aplicação do princípio da fungibilidade se encontra na orientação conciliatória entre a instrumentalidade e celeridade processual, de

um lado, e necessidade de não se baratear os institutos, do outro. Sendo assim, nas hipóteses em que não se configurarem a dúvida razoável sobre o caráter autônomo de atos infralegais como decretos, resoluções, portarias, ou em razão da alteração superveniente da norma constitucional dita violada, será configurado erro grosseiro.

Vale ressaltar que o STF admitiu a natureza da ambivalência no princípio da fungibilidade da ADI com a ADPF, ou seja: é lícito conhecer de ADI como ADPF, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela.

Conclusão

Ao longo do presente estudo, restou demonstrada a relevância da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) como instrumento de garantia da supremacia da Constituição e de proteção dos preceitos fundamentais que estruturam o Estado Democrático de Direito. A partir da análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial, verificou-se que a ADPF, regulamentada pela Lei nº 9.882/1999, configura um mecanismo de controle concentrado de constitucionalidade de caráter subsidiário, destinado a atuar em situações excepcionais nas quais não haja outro meio eficaz para sanar ameaça ou lesão a preceito fundamental.

A exigência da subsidiariedade, a delimitação dos legitimados para a propositura da ação e a amplitude dos objetos tuteláveis reafirmam a natureza rigorosa e extraordinária da ADPF, evitando sua utilização indiscriminada e preservando a racionalidade e a eficácia do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro. Nesse contexto, a atuação do Supremo Tribunal Federal tem sido essencial para o delineamento dos contornos materiais da ação, seja na definição do que se compreende por preceito fundamental, seja na fixação dos parâmetros de admissibilidade e julgamento das arguições propostas.

Assim, a ADPF consagra-se como um instrumento imprescindível para a proteção dos direitos e garantias fundamentais, para a preservação dos princípios constitucionais sensíveis e para a manutenção da ordem jurídica constitucional. Sua utilização prudente e criteriosa pelo Supremo Tribunal Federal evidencia o compromisso da Corte com a estabilidade institucional e a efetividade da Constituição de 1988, reforçando, assim, o papel central do Poder Judiciário na realização dos valores constitucionais e na promoção de uma sociedade livre, justa e solidária, nos termos do projeto político-jurídico consagrado pela Carta Magna.

Referências

- BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. Sinopses para Concursos: v.16 — Direito Constitucional — Tomo I, 2ª ed. rev. amp. e atualizada. Salvador: Juspodivm, 2012, p.445.
- BRAGA, Francisco. *Direito Constitucional Grifado*. 3. ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York em 30 de março de 2007. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 ago. 2009, p. 3.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1096-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 16 mar. 1995, Diário da Justiça de 22 set. 1995.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 127-QO/AL, Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 1º jun. 1995, Diário da Justiça de 18 ago. 1995.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2220/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 16 nov. 2011, Diário da Justiça de 7 dez. 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4180, Plenário, julgado em 13 abr. 2016, Diário da Justiça de 26 abr. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 1/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgado em 3 fev. 2000, Diário da Justiça de 7 nov. 2003, pp. 00082, EMENTÁRIO VOL-02131-01, p. 00001.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 261/GO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 16 maio 2017, Diário da Justiça eletrônico n. 107, 23 maio 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 33/PA, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 7 dez. 2005, Diário da Justiça de 27 out. 2006, p. 31. Ementário: vol. 2253-01, p. 1. RTJ: vol. 199-03, p. 873.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 72-QO/PA, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 1º jun. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 4163, Rel. Min. Cezar Peluso, Diário da Justiça eletrônico de 1º mar. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo 771. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 314, Rel. Min. Edson Fachin.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 1738-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 1º set. 1999, Diário da Justiça de 1º out. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 3986-AgR/TO, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 25 jun. 2008, Diário da Justiça eletrônico de 29 ago. 2008.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da constituição*. 9. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2016.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MASSON, Natália. *Manual de Direito Constitucional*. 12. ed., ver., ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2024.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PIOVESAN, Flávia; STAZIOLA, Renato. Aspectos atuais do controle de constitucionalidade no Brasil: recurso extraordinário e arguição de descumprimento de preceito fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHEHNBURG, Claudius (Orgs.). *Aspectos atuais do controle de constitucionalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 33ª ed. Atual. São Paulo. Malheiros, 2010.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.