



ACOMPANHAMENTO PLENUS

PROCURADORIAS

SINOPSE DE ESTUDO

- DIREITO CONSTITUCIONAL -
SEMANA 10





SUMÁRIO

8. Controle de Constitucionalidade (Continuação)	6
8.19 Controle de Constitucionalidade Concentrado (Continuação)	6
8.19.5 Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADI-O)	6
8.19.5.1 Noções Iniciais	6
8.19.5.2 Competência	7
8.19.5.3 Legitimidade	7
8.19.5.4 Parâmetro e Objeto	8
8.19.5.5 Procedimento	9
8.19.5.5.1 Ajuizamento da Petição Inicial - 1ª Fase	9
8.19.5.5.2 Juízo de Prelibação e Providências Iniciais - 2ª Fase	10
8.19.5.5.3 Defesa e Instrução - 3ª Fase	10
8.19.5.5.4 Julgamento - 4ª Fase	11
8.19.5.6 Atuação do Ministério Público	12
8.19.5.7 Atuação do Advogado-Geral da União	12
8.19.5.8 Abertura do Processo da ADI-O à Participação Social	12
8.19.5.9 Atuação do Amicus Curiae e outras formas de abertura processual	13
8.19.5.10 Medida Cautelar	13
8.19.5.11 Efeitos das Decisões	14
8.19.5.12 ADI-O versus Mandado de Injunção	15
8.19.5.13 ADI-O nos Tribunais de Justiça	16
8.19.6 Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC)	16
8.19.6.1 Noções Iniciais	16
8.19.6.2 Fundamentos	16
8.19.6.3 Competência	17



1.1.1.4	Legitimidade.....	17
8.19.6.5	Parâmetro e Objeto.....	18
8.19.6.6	Procedimento.....	18
8.19.6.6.1.	Ajuizamento da Petição Inicial - 1ª Fase	18
8.19.6.6.2	Juízo de Prelibação e Providências Iniciais - 2ª Fase	19
8.19.6.6.3	Defesa e Instrução - 3ª Fase.....	19
8.19.6.6.4	Julgamento - 4ª Fase	20
8.19.6.7	Atuação do Ministério Público.....	20
8.19.6.8	Atuação do Advogado-Geral da União.....	20
8.19.6.9	Abertura do Processo da ADC à Participação Social	21
8.19.6.10	Atuação do Amicus Curiae e outras formas de abertura processual	21
8.19.6.11	Medida Cautelar.....	22
8.19.6.12	Efeitos das Decisões	22
8.19.6.13	ADC nos Tribunais de Justiça.	22
8.19.7	Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva (ADI Interventiva) ou Representação Interventiva	22
8.19.7.1	Noções Iniciais: A Intervenção Federal.	22
8.19.7.2	Competência	26
8.19.7.3	Legitimidade	27
8.19.7.4	Parâmetro e Objeto.....	27
8.19.7.5	Procedimento.....	28
8.19.7.5.1	Ajuizamento da Petição Inicial - 1ª Fase	28
8.19.7.5.2	Juízo de Prelibação e Providências Iniciais - 2ª Fase	28
8.19.7.5.3	Defesa e Instrução - 3ª Fase.....	29
8.19.7.5.4	Julgamento - 4ª Fase	30
8.19.7.6	Atuação do Ministério Público.....	30
8.19.7.7	Atuação do Advogado-Geral da União.....	31



8.19.7.8	Medida Cautelar.....	31
8.19.7.9	Efeitos das Decisões.....	32
8.19.7.10	ADI Interventiva nos Tribunais de Justiça.	32
8.19.8	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)	33
8.19.8.1	Noções Iniciais	33
8.19.8.2	Histórico	34
8.19.8.3	Natureza Jurídica.....	35
8.19.8.4	Espécies.....	35
8.19.8.5	Competência	35
8.19.8.6	Legitimidade	36
8.19.8.7	Parâmetro e Objeto.....	37
8.19.8.8	Condições Específicas	42
8.19.8.9	Procedimento.....	44
8.19.8.9.1	Ajuizamento da Petição Inicial - 1ª Fase	44
8.19.8.9.2	Juízo de Prelibação e Providências Iniciais - 2ª Fase	45
8.19.8.9.3	Defesa e Instrução - 3ª Fase.....	46
8.19.8.9.4	Julgamento - 4ª Fase	46
8.19.8.10	Atuação do Ministério Público.....	48
8.19.8.11	Atuação do Advogado-Geral da União.....	48
8.19.8.12	Abertura do Processo da ADPF à Participação Social	48
8.19.8.13	Atuação do Amicus Curiae e outras formas de abertura processual 49	
8.19.8.14	Medida Cautelar.....	49
8.19.8.15	Efeitos das Decisões	49
8.19.8.15.1	Sobre o efeito Ex Tunc de Atos Pré-Constitucionais	50
8.19.8.15.2	Possibilidade de Modulação dos Efeitos da Decisão	50
8.19.8.16	Estudo de alguns casos paradigmáticos no STF	51
8.19.8.16.1	ADPF nº 45.....	51
8.19.8.16.2	ADPF nº 54.....	51



8.19.8.17 Inconstitucionalidade do Art. 10 da Lei nº 9.882/99(?)	52
8.19.8.18 ADPF nos Tribunais de Justiça.	52
8.20 Controle de Constitucionalidade nos Estados.....	52
8.20.1 Noções Iniciais.....	52
8.20.2 Competência	53
8.20.3 Legitimidade.....	53
8.20.4 Parâmetro e Objeto	54
8.20.5 Parâmetro de Controle Estadual e Questão Federal	54
8.20.6 Concorrência de Parâmetros de Controle.....	55
8.20.7 Coexistência de Jurisdições Constitucionais Estaduais e Federal (Simultaneus Processus)	56
8.20.8 Ação Declaratória de Constitucionalidade no Âmbito Estadual.....	57
8.20.9 O Controle da Omissão no Plano Estadual	58
8.20.10 O Controle de Constitucionalidade no Âmbito do Distrito Federal..	58
8.20.11 Efeitos da Decisão	59
8.20.12 Incidente de Inconstitucionalidade e Controle Direto do Direito Municipal perante o Supremo Tribunal Federal.....	59

REFERÊNCIAS..... 65



8. Controle de Constitucionalidade (Continuação)

8.19 Controle de Constitucionalidade Concentrado (Continuação)

8.19.5 Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADI-O)

8.19.5.1 Noções Iniciais

Três pontos iniciais são os mais marcantes da ADI-O:

i) Ação de Controle Concentrado e Abstrato;

ii) Não há Pretensões Individuais;

iii) É uma Ação Objetiva.

Trata-se de um controle concentrado, por ser realizado pelo órgão de cúpula do judiciário, e abstrato, por analisar a omissão de uma lei em sentido amplo, de modo que não se analisam interesses subjetivos ou individuais e sim questões abstratas, formando, com efeito, uma ação objetiva.

Quando comparada à Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI-O possui algumas peculiaridades, tais como os seus fundamentos, quais sejam:

i) Princípio da Máxima Efetividade: a Constituição é regida pelo Princípio da Máxima Efetividade, de forma que suas normas devem possuir capacidade de serem aplicadas sem limitações ocasionadas pela omissão do legislador, tal qual acontece na inconstitucionalidade por omissão.

ii) Aplicabilidade das Normas Constitucionais: como estudo dado em normas constitucionais, segundo José Afonso da Silva, analisando as normas da Constituição quanto à aplicabilidade, constatar-se-á que há a categoria das normas constitucionais de aplicabilidade limitada, que são aquelas que não possuem aptidão para serem aplicadas com sua mera entrada em vigor, pois o constituinte deixou a matéria a ser regulada pelo legislador infraconstitucional. Deste modo, nesta categoria de normas, a Constituição fica dependendo do legislador infraconstitucional para ser plenamente aplicável e, quando há omissão do Legislador neste trabalho, passa a existir inconstitucionalidade por omissão.

iii) Síndrome da Inefetividade das Normas Constitucionais: quando os Poderes Constituídos não agem tal qual o Poder Constituinte determinou, deixando de dar efetividade às normas constitucionais de eficácia limitada, que são justamente a espécie de normas constitucionais dependentes de normas infraconstitucionais para serem plenamente aplicáveis. Ao violarem o princípio supramencionado, em razão de sua omissão, geram vícios e nulidades à norma constitucional, prolongando sua não-efetividade, e, assim, gerando a síndrome da inefetividade das normas constitucionais.

iv) Erosão da Consciência Constitucional: tendo em vista a supremacia da Constituição, quando os Poderes Constituídos não cumprem o seu dever de criar normas imprescindíveis para efetividade de normas constitucionais, ocasionam a Erosão da Consciência Constitucional.



A Constituição Federal de 1988 buscou combater a omissão cometida pelos Poderes Constituídos ao criar o Mandado de Injunção (MI) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADI-O). No entanto, enquanto o MI combate a omissão em casos concretos, defendendo direitos subjetivos da lide, a ADI-O analisa eventual omissão de forma geral e abstrata.

8.19.5.2 Competência

A Ação Direta de Inconstitucionalidade tem sua competência especificada no art. 102, I, “a” da CF/88, enquanto a ADI-O tem fundamento no § 2º do art. 103, dispositivo que atribui também ao STF a competência de julgamento da ação. Veja-se o dispositivo:

Art. 103. (...)

§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

As especificidades do dispositivo serão tratadas abaixo.

8.19.5.3 Legitimidade

Quanto à legitimidade, na ADI-O, verifica-se semelhança desta com a ADI genérica com relação aos legitimados ativos, os quais são discriminados no art. 103 da CF/88. Merecem atenção, todavia, os legitimados passivos da ADI-O.

Quanto à legitimidade passiva, o(s) requerido(s) é(são) o(s) responsável(eis) pela produção do ato. É o ente que está em mora, sendo omissor.

Por ter como objetivo sanar a omissão presente no ordenamento jurídico, os requeridos (polo passivo) são aqueles que estão em mora quanto ao seu dever de legislar (legislador *lato sensu*), o que não necessariamente deve ser atribuído ao Congresso Nacional, tendo em vista que não somente o Congresso Nacional possui iniciativa de lei (até mesmo o Presidente da República pode ser réu, em litisconsórcio ou não).

Quanto à legitimidade ativa, **são os agentes capazes** de impetrar a ação (art. 103, I a IX, da CF/88):

- 1) *Presidente da República;*
- 2) *Mesa do Senado Federal;*
- 3) *Mesa da Câmara dos Deputados;*
- 4) *Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;*
- 5) *Governador do Estado ou do Distrito Federal;*
- 6) *Procurador-Geral da República;*
- 7) *Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;*



- 8) *Partido Político com representação no Congresso Nacional;*
- 9) *Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.*

São os mesmos da ADI genérica.

Vale ressaltar que os requisitos dos entes descritos no art. 103, I a IX, da CF/88 são os mesmos descritos para a ADI genérica. Ademais, a Legitimação Ativa, assim como na ADI genérica, pode ser uma *i) Legitimação Universal*, quando o ente pode ajuizar ação sobre qualquer temática, ou uma *ii) Legitimação Especial*, que exige pertinência temática, ou seja, necessita ter o ente relação direta com o dispositivo impugnado.

As características no que diz respeito à capacidade postulatória também são iguais na ADI genérica e na ADI-O. As autoridades dos incisos I a VII possuem capacidade postulatória *ex vi própria*. Já os partidos políticos, confederações sindicais e entidades de classe necessitam de advogado formalmente constituído para postular em juízo.

8.19.5.4 Parâmetro e Objeto

O parâmetro de controle *são as normas de eficácia limitada do Bloco de Constitucionalidade*, tendo em vista que são elas que exigem uma ação do legislador e a omissão dele é o que configura a inconstitucionalidade nessa espécie de ação.

O objeto de controle na ADI-O, por sua vez, **são omissões totais ou parciais** na produção de *leis* ou *atos normativos* federais, estaduais ou distritais (*de origem estadual*). Logo, a inconstitucionalidade se configura pela ausência das seguintes normas:

- a) *Emendas Constitucionais;*
- b) *Leis Complementares;*
- c) *Leis Ordinárias;*
- d) *Leis Delegadas;*
- e) *Medidas Provisórias;*
- f) *Decretos Legislativos;*
- g) *Resoluções;*
- h) *Decretos Autônomos;*
- j) *Legislação Estadual.*

Logo, enquanto na ADI genérica verifica-se a inconstitucionalidade presente nesses atos normativos ou normas, na ADI-O, **é a ausência, total ou parcial, de previsão legal** desses atos normativos e normas, os quais deveriam sanar norma constitucional de eficácia limitada, que configura a inconstitucionalidade.

Vale destacar que a ADI-O **não serve para compelir a fazer** atos administrativos concretos. Tendo em vistas que na análise de casos concretos, objetiva-se garantir direitos subjetivos, a ADI-O, que tem



caráter abstrato, não poderia ser usada para compelir o administrador a realizar atos administrativos no caso concreto. É nesse sentido a jurisprudência do STF:

“A ação direta de inconstitucionalidade por omissão, de que trata o § 2º do art. 103 da nova CF, não é de ser proposta para que seja praticado determinado ato administrativo em caso concreto, mas sim visa a que seja expedido ato normativo que se torne necessário para o cumprimento de preceito constitucional que, sem ele, não poderia ser aplicado.” [ADI 19, rel. min. Aldir Passarinho, julgamento em 23-2-1989, Plenário, DJ de 14-4-1989.]

Ademais, no caso em que se entra com uma ADI-O contra uma norma constitucional de eficácia limitada que posteriormente foi revogada por uma emenda à Constituição, perde-se o parâmetro da ADI-O e esta perde sua razão de ser, devendo ser extinta:

“Esta Corte já firmou o entendimento, em face da atual Constituição, de que, quando há a revogação do ato normativo atacado como inconstitucional em ação direta de inconstitucionalidade, esta fica prejudicada por perda de seu objeto. Essa orientação, por identidade de razão, se aplica tanto à ação direta de inconstitucionalidade de ato normativo quanto à ação direta de inconstitucionalidade por omissão de medida destinada a tornar efetiva norma constitucional, sendo que, neste último caso, isso ocorrerá quando a norma revogada for a que necessitava de regulamentação para a sua efetividade.” [ADI 1.836-QO, rel. min. Moreira Alves, julgamento em 18-6-1998, Plenário, DJ de 4-12-1998].

Neste ponto, também se segue a mesma lógica da ADI genérica.

8.19.5.5 Procedimento

O procedimento da ADI-O vem previsto na Lei nº 9.868/99, depois de ter sido incluído pela Lei nº 12.063 de 2009, a qual sanou dúvidas doutrinárias e determinou as fases desse procedimento:

8.19.5.5.1 Ajuizamento da Petição Inicial - 1ª Fase

A ação deve ser proposta por um dos legitimados do art. 103 da CF, indicando, na petição inicial, a omissão *total* ou *parcial* (no texto original da Lei nº 9.868/99 não havia expressão quanto à omissão parcial), bem como da norma paradigma que sofre inefetividade em virtude de inatividade do legislador ou do administrador:

Art. 12-B. A petição indicará:

I - a omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa;

II - o pedido, com suas especificações.

Com relação à capacidade postulatória, tal como na ADI genérica, as autoridades dos incisos I a VII possuem capacidade postulatória *ex vi própria*, ou seja, podem assinar em nome próprio as ações, logo,



sem a necessidade de um advogado. O Presidente da República, no entanto, pode, por exemplo, contratar um advogado para fazer isso. O advogado deverá ter poderes especiais.

Ademais, deve acompanhar a petição inicial:

Art. 12-B. (...)

Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, se for o caso, será apresentada em 2 (duas) vias, devendo conter cópias dos documentos necessários para comprovar a alegação de omissão.

Observa-se que o parágrafo único exige a exibição de provas, as quais podem ser representadas por certidão, acontecimentos, demora em uma votação sobre determinada norma etc., tendo em vista que busca demonstrar não haver determinada norma.

A legitimidade se dá no momento da propositura. Se um partido político com representação no Congresso Nacional ingressa com ADI-O, a condição da representação no CN é aferida no momento da propositura da Inicial.

Ademais, a referida lei determina que a ADI-O **não admite desistência, tal como a ADI e a ADC**, uma vez que **são ações de caráter abstrato e de interesse geral**.

Art. 12-D. Proposta a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, não se admitirá desistência.

Desse modo, uma vez aceita a petição inicial, não mais será admitida a desistência.

[8.19.5.5.2 Juízo de Prelibação e Providências Iniciais - 2ª Fase

No STF, a ADI-O é distribuída para o Ministro-Relator que fará um juízo de prelibação, podendo declará-la inepta por, por exemplo, o pedido ser juridicamente proibido ou contraditório; **não** ser fundamentada, não restar demonstrada qual é a omissão que se busca combater; ou ser manifestamente improcedente:

Art. 12-C. A petição inicial inepta, não fundamentada, e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator.

Parágrafo único. Cabe agravo da decisão que indeferir a petição inicial.

O parágrafo único da norma acima destacada trata sobre o agravo interno com prazo de 15 dias pelo novo CPC/2015.

[8.19.5.5.3 Defesa e Instrução - 3ª Fase

Aplica-se o procedimento da ADI genérica subsidiariamente ao procedimento da ADI-O:

Art. 12-E. Aplicam-se ao procedimento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, no que couber, as disposições constantes da Seção I do Capítulo II desta Lei.



Assim sendo, recebida a Inicial, o Relator pedirá informações às autoridades competentes de onde emanou (omissão parcial) ou onde deveria ter emanado (omissão total) a lei ou o ato normativo impugnado, que deverão presta-las em 30 dias:

Art. 12-E. (...)

§ 1º Os demais titulares referidos no art. 2º desta Lei poderão manifestar-se, por escrito, sobre o objeto da ação e pedir a juntada de documentos reputados úteis para o exame da matéria, no prazo das informações, bem como apresentar memoriais.

Aplicando-se, subsidiariamente, o procedimento da ADI genérica, prevê o art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99:

Art. 7º. (...)

§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

Na sequência, o relator *poderá* intimar o AGU. Antes da edição da Lei nº 12.063/09, não havia essa possibilidade de intimação. O AGU tem uma função principal na inconstitucionalidade por omissão parcial, podendo analisar se a lei contestada realmente é omissa ou se regula a matéria por completo (não havendo omissão). Veja-se a previsão:

§ 2º O relator poderá solicitar a manifestação do Advogado-Geral da União, que deverá ser encaminhada no prazo de 15 (quinze) dias.

Depois disso, o relator *deverá* intimar o PGR:

§ 3º O Procurador-Geral da República, nas ações em que não for autor, terá vista do processo, por 15 (quinze) dias, após o decurso do prazo para informações.

A manifestação do PGR será melhor analisada logo mais abaixo.

8.19.5.5.4 Julgamento - 4ª Fase

Seguindo por analogia o procedimento da ADI genérica, o relator lança seu relatório com cópia para todos os demais ministros e marca dia para o julgamento em plenário:

Art. 9º. Vencidos os prazos do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento.

A ADI-O também exige o quórum, na forma do art. 22:

Art. 22. A decisão sobre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo somente será tomada se presentes na sessão pelo menos oito Ministros.



É sempre importante diferenciar o quórum de instalação de sessão e o quórum para a declaração de inconstitucionalidade. O dispositivo acima trata apenas do quórum de instalação (8 Ministros). O quórum para declaração de inconstitucionalidade, como já visto, é 6 Ministros (maioria absoluta).

8.19.5.6 Atuação do Ministério Público

O Ministério Público tem ação relevante também na ADI-O. Não apenas por ser um dos legitimados para propor essas ações, através do Procurador-Geral da República, mas por ele também dever ser chamado a se manifestar na qualidade de *custos legis*:

Art. 12-E. (...)

§ 3º O Procurador-Geral da República, nas ações em que não for autor, terá vista do processo, por 15 (quinze) dias, após o decurso do prazo para informações.

Além da manifestação regular no processo, o PGR também pode ser chamado a se manifestar sobre a medida cautelar da ADI-O:

Art. 12-F. (...)

§ 2º. O relator, julgando indispensável, ouvirá o Procurador-Geral da República, no prazo de 3 (três) dias.

Desse modo, o PGR apresenta, como *custos legis*, parecer sobre a inconstitucionalidade por omissão em qualquer ADI-O.

8.19.5.7 Atuação do Advogado-Geral da União

Como supramencionado, antigamente, entendia-se que o AGU não necessitava atuar no procedimento da ADI-O. O fundamento era o art. 103, § 3º, da Constituição, que impõe tal manifestação apenas para defesa de lei ou ato normativo existente, ou seja, no âmbito da inconstitucionalidade por ação.

No entanto, com a introdução do art. 12-E, § 2º da Lei nº 9.868/99, atribui-se ao Relator o poder, de certa forma discricionário, de solicitar (ou não) a manifestação do Advogado-Geral da União.

Isso se deve aos casos de omissão parcial, pois, neste caso, há o que ser defendido pelo AGU. Neste caso, o AGU pode defender que a norma é completa na regência do caso.

No caso de omissão total, o AGU pode ainda demonstrar que não há omissão e que há equívoco do legitimado ativo.

8.19.5.8 Abertura do Processo da ADI-O à Participação Social

A participação pública, assim como na ADI genérica, é essencial na ADI-O, tendo em vista que a declaração de inconstitucionalidade é de interesse geral e é realizada de forma objetiva.

Para tanto, faz-se necessário oportunizar à coletividade momentos de participação em tal processo estatal, podendo assim influenciar na decisão.



8.19.5.9 Atuação do Amicus Curiae e outras formas de abertura processual

O *amicus curiae* também é cabível na ADI-O.

Além do *amicus curiae*, os outros mecanismos de abertura dos processos objetivos de controle de constitucionalidade (art. 9º, §§ 1º, 2º e 3º da Lei nº 9.868/99) também são aplicáveis à ADI-O:

Art. 9º. (...)

§ 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

§ 2º O relator poderá, ainda, solicitar informações aos Tribunais Superiores, aos Tribunais federais e aos Tribunais estaduais acerca da aplicação da norma impugnada no âmbito de sua jurisdição.

§ 3º As informações, perícias e audiências a que se referem os parágrafos anteriores serão realizadas no prazo de trinta dias, contado da solicitação do relator.

Isso posto, verifica-se que todos os procedimentos de abertura no artigo supramencionado, já explicados, **são** aplicáveis à ADI genérica e à ADI-O.

8.19.5.10 Medida Cautelar

As medidas cautelares são formas de minimizar os danos causados pela demora processual. **É uma medida atribuída pelo relator para a celeridade processual.**

Dada as características da ADI-O, contudo, surge grande controvérsia sobre os efeitos da decisão de mérito oriunda de tal ação. Isso porque, diante da separação de poderes, questiona-se até que ponto poderia o Poder Judiciário interferir na produção legislativa dos outros Poderes. A controvérsia ganha ainda mais substância se analisada a possibilidade de concessão de medida cautelar em ADI-O, haja vista a natureza superficial da decisão cautelar.

Até a Lei nº 12.063 de 2009, portanto, o STF não admitia cautelar na ADI-O. A nova lei, ao inserir o art. 12-F na Lei nº 9.868/99, trouxe expressamente a possibilidade dessa cautelar:

Art. 12-F. Em caso de excepcional urgência e relevância da matéria, o Tribunal, por decisão da maioria absoluta de seus membros (6 juízes), observado o disposto no art. 22, poderá conceder medida cautelar, após a audiência dos órgãos ou autoridades responsáveis pela omissão inconstitucional, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 1º. A medida cautelar poderá consistir na suspensão da aplicação da lei ou do ato normativo questionado, no caso de omissão parcial, bem como na suspensão de processos judiciais ou de procedimentos administrativos, ou ainda em outra providência a ser fixada pelo Tribunal.



§ 2º. O relator, julgando indispensável, ouvirá o Procurador-Geral da República, no prazo de 3 (três) dias.

§ 3º. No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela omissão inconstitucional, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal.

Assim, para a concessão da medida cautelar, exige-se *i)* urgência e relevância da matéria e *ii)* maioria absoluta dos membros do STF. Verifica-se ainda que, para a concessão da medida cautelar, há a necessidade de oitiva dos órgãos ou autoridades responsáveis (5 dias).

A medida, por sua vez, consiste na suspensão da aplicação da lei ou ato questionado (suspensão dos processos) – em regra, ou outra providência.

Busca-se resguardar o resultado útil do processo em face dos riscos do decurso do tempo contra o processo.

Assim, embora antigamente o entendimento era o de que não cabia cautelar, com a adoção de efeitos concretos nas decisões de ações por omissão, passou a ser possível, o que culminou no art. 12-F.

8.19.5.11 Efeitos das Decisões

A decisão da ADI-O está prevista no art. 12-H, da Lei **nº 9.868/99**, em destaque:

Art. 12-H. Declarada a inconstitucionalidade por omissão, com observância do disposto no art. 22, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias.

§ 1º Em caso de omissão imputável a órgão administrativo, as providências deverão ser adotadas no prazo de 30 (trinta) dias, ou em prazo razoável a ser estipulado excepcionalmente pelo Tribunal, tendo em vista as circunstâncias específicas do caso e o interesse público envolvido.

§ 2º Aplica-se à decisão da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, no que couber, o disposto no Capítulo IV desta Lei.

Segundo a visão da doutrina não concretista, o STF não pode fixar prazo para o Poder Legislativo tomar providências quanto à omissão. Assim, prevê o dispositivo acima destacado que a fixação de prazo caberia no caso de o órgão competente para a adoção de providências ser órgão Administrativo.

Verifica-se que o referido dispositivo adere ao que foi determinado pela própria Constituição Federal, o que é muito criticado pela doutrina, visto que o constituinte originário não coloca medidas concretas para o cumprimento da decisão.

Diante da previsão do § 2º, do art. 12-H, acima destacado, verificam-se os seguintes efeitos da ADI-O.

a) **Relações com a ADI Genérica;**



Aplica-se à decisão da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, no que couber, o disposto sobre os efeitos da ADI genérica.

b) **Efeitos Diretos:**

b.i) Contra a Administração: 30 dias para suprir a omissão, mas pode ser adotado outro prazo;

b.ii) Contra o Legislador: em regra, não há prazo (§ 1º do artigo supramencionado). O STF, no entanto, já fixou (18 meses na **ADI-O nº.3682**; **120 dias na ADI-O nº 24**). Considera-se, contudo, uma mera recomendação, visto que, pela separação dos poderes, não poderia o Poder Judiciário impor um prazo ao Poder Legislativo.

Por esse motivo, fala-se em efeitos reflexos.

c) **Efeitos Reflexos:**

c.i) Políticos: o próprio reconhecimento da omissão já seria uma sanção política. Só a simples declaração do STF quanto à omissão já reverbera de forma negativa para o Legislativo, que é um poder essencialmente político, perante seus eleitores.

c.ii) Jurídicos: o Ministro Alexandre de Moraes é um dos autores que defendem a possibilidade de responsabilidade patrimonial do Estado por omissão legislativa (indenização por dano moral)¹.

c.iii) Efeito Jurídico Direto: a partir de uma aplicação analógica da Lei nº 13.300/15, lei do mandado de injunção, poderia o STF legislar temporariamente, até ser sanada a omissão do legislador. Trata-se de uma aplicação da Teoria Concretista Intermediária, o que ainda carece de maior aprofundamento pela doutrina em geral.

8.19.5.12 ADI-O versus Mandado de Injunção

Por fim, vale reiterar as diferenças entre a ADI-O e o Mandado de **Injunção**:

i) A legitimação ativa: no MI, a legitimação é universal, enquanto, na ADI-O, é o rol fechado do art. 103 da CF/88;

ii) O objeto: no MI, é a resolução de um caso concreto, enquanto, na ADI-O, é a lei em tese;

iii) A competência: no MI, como se trata de controle difuso, a capacidade de julgamento é dada a mais de um órgão, enquanto, na ADI-O, a competência é exclusiva do STF.

¹ “Declarada, porém, a inconstitucionalidade e dada ciência ao Poder Legislativo, fixa-se judicialmente a ocorrência da omissão, com efeitos retroativos *ex tunc* e erga omnes, permitindo-se sua responsabilização por perdas e danos, na qualidade de pessoa de direito público da União Federal, se da omissão ocorrer qualquer prejuízo”. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13ª edição. São Paulo: Atlas, 2003. P. 634.



Vale destacar, ainda, a impossibilidade de converter MI em ADI-O:

“EMENTA: Impossibilidade jurídica do pedido de conversão do mandado de injunção em ação direta de inconstitucionalidade por omissão”. [MI 395 QO, rel. min. Moreira Alves, j. 27-5-1992, P, DJ de 11-9-1992.]

E converter ADI-O em ADI ou ADI em ADI-O, é possível?

O STF decidiu que há uma relativa fungibilidade, ao analisar ADI 875/DF.

[8.19.5.13 ADI-O nos Tribunais de Justiça.

Há a possibilidade de julgamento de ADI-O pelos Tribunais de Justiça dos Estados (caso esteja previsto na constituição estadual, deve guardar simetria com o art. 125 da CF).

O § 2º do art. 125 da CF/88 confere às Constituições Estaduais o poder para constituir representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, sendo possível, destarte, a previsão de ADI-O no âmbito estadual.

[8.19.6 Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC)

[8.19.6.1 Noções Iniciais

Três pontos iniciais novamente são os mais marcantes da ADC:

i) Ação de Controle Concentrado e Abstrato;

ii) Não há Pretensões Individuais;

iii) É uma Ação Objetiva.

Trata-se também de um controle concentrado, por ser realizado pelo órgão de cúpula do Judiciário, e abstrato, por analisar a omissão de uma lei no sentido amplo, de modo que não se analisam interesses subjetivos ou individuais e sim questões abstratas, formando, com efeito, uma ação objetiva.

[8.19.6.2 Fundamentos

A ADC **não existia no texto originário da Constituição Federal de 1988**, sendo inserida pela EC nº 3/93. No entanto, ainda é vista como uma inovação, pois este tipo de ação não existia nos textos constitucionais anteriores.

É importante ressaltar que o objetivo da ADC é justamente o oposto da ADI genérica, pois busca a declaração de constitucionalidade. Nesse contexto, a ideia de uma ação declaratória foi muito criticada quando de sua criação, uma vez que a constitucionalidade das leis e atos normativos **já é algo presumido**, logo, **não havia necessidade de uma ação declaratória** para tal fim. Historicamente, contudo, a ADC foi criada com o objetivo de blindar os atos legislativos do Poder Executivo, já que, nesse contexto, o Presidente da República emitia MP's frequentemente. Dessa forma, essa ação evitaria que esses atos fossem repetidamente questionados.



Nessas circunstâncias, o fundamento formal da ADC é o *princípio da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos*, tendo como objetivo transformar a presunção relativa de constitucionalidade (*iuris tantum*) em absoluta (*iuris et de iure*).

8.19.6.3 Competência

A Competência é do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, “a”):

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;

As especificidades do dispositivo serão tratadas abaixo.

8.19.6.4 Legitimidade

Quanto à legitimidade passiva, é o requerido. É o produtor do ato.

Quanto à legitimidade ativa, hoje em dia, pós-Emenda Constitucional (EC) nº 45/05, são os mesmos agentes capazes de impetrar a ADI genérica (art. 103, I a IX, da CF/88). Lembrando que a ADC, devido ao originário caráter fazendário, antes da EC nº 45, possuía apenas quatro legitimados: o Presidente da República, as mesas do Senado e da Câmara dos Deputados e o Procurador Geral da República. Hoje em dia, os legitimados são os mesmos das demais ações de controle concentrado:

- 1) *Presidente da República;*
- 2) *Mesa do Senado Federal;*
- 3) *Mesa da Câmara dos Deputados;*
- 4) *Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;*
- 5) *Governador do Estado ou do Distrito Federal;*
- 6) *Procurador-Geral da República;*
- 7) *Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;*
- 8) *Partido político com representação no Congresso Nacional;*
- 9) *Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.*

Quanto à legitimação universal, legitimação especial e capacidade postulatória, valem as mesmas observações delineadas para a ADI genérica.



8.19.6.5 Parâmetro e Objeto

O parâmetro de controle são as normas do Bloco de Constitucionalidade.

Por sua vez, o objeto de controle na ADC são leis ou atos normativos federais, destacadamente:

- a) *Emendas Constitucionais;*
- b) *Leis Complementares;*
- c) *Leis Ordinárias;*
- d) *Leis Delegadas;*
- e) *Medidas Provisórias;*
- f) *Decretos Legislativos;*
- g) *Resoluções;*
- h) *Decretos Autônomos;*
- i) *Regimentos Internos (e decisões normativas) dos Tribunais e Casas Legislativas;*
- m) *Resoluções do CNJ e do CNMP;*
- n) *Tratados Internacionais (Apenas os tratados que não versem sobre direitos humanos. Aqueles tratados com essa temática possuem o mesmo patamar da CF/88).*

Deve-se frisar que há uma especial distinção entre a ADI genérica e a ADC: *atos e leis estaduais e distritais não podem ser objeto da ADC*, enquanto na ADI genérica podem.

8.19.6.6 Procedimento

O procedimento da ADC vem previsto na Lei nº 9.868/99:

8.19.6.6.1. Ajuizamento da Petição Inicial - 1ª Fase

A ação deve ser proposta por um dos legitimados do art. 103 da CF, diferentemente do que está previsto na Lei nº 9.868/99 (art. 13). Apesar da alteração feita pela EC nº 45/05, a lei continua com o texto anterior da EC nº 03/93.

Com efeito, a petição inicial indicará:

Art. 14. A petição inicial indicará:

- I - o dispositivo da lei ou do ato normativo questionado e os fundamentos jurídicos do pedido;**
- II - o pedido, com suas especificações;**
- III - a existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória.**



Nesta primeira fase, o procedimento é praticamente o mesmo da ADI genérica e da ADI-O, contudo, este último requisito é uma novidade da ADC: a necessidade de comprovação da controvérsia judicial relevante.

O STF decidiu que o requisito relativo à existência de controvérsia judicial relevante é qualitativo e não quantitativo. Em outras palavras, para verificar se existe a controvérsia não se examina o número de decisões judiciais, ou seja, não é necessário que existam inúmeras demandas, mas que existam demandas com risco de multiplicação, decisões antagônicas no Judiciário nacional ou grande impacto na ordem jurídica pátria.

Novamente, assim como na ADI, na ADC é possível a figura do advogado, desde que haja junta da procuração ao processo. Para os partidos políticos e as demais entidades, é necessário o advogado para o ajuizamento da Inicial.

8.19.6.6.2 Juízo de Prelibação e Providências Iniciais - 2ª Fase

No STF, a ADC é distribuída para o Ministro-Relator que fará um juízo de prelibação:

Art. 15. A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator.

Parágrafo único. Cabe agravo da decisão que indeferir a petição inicial.

Esse agravo é interno com prazo de 15 dias pelo novo CPC/2015.

8.19.6.6.3 Defesa e Instrução - 3ª Fase

Aplica-se subsidiariamente ao procedimento da ADC o procedimento da ADI genérica.

Assim sendo, recebida a Inicial, o Relator pedirá informações às autoridades competentes de onde emanou a lei ou o ato normativo impugnado, que deverão **prestá-las em 30 dias**.

Não há necessidade de se intimar o AGU.

Como visto na ADI, a função do AGU será defender a constitucionalidade da lei, mesmo que a inconstitucionalidade seja evidente. Aqui, como é uma ação declaratória de constitucionalidade, a defesa será feita pela própria petição, de modo que é desnecessária a manifestação do AGU.

Depois disso, o relator *deverá* intimar o PGR:

Art. 19. Decorrido o prazo do artigo anterior, será aberta vista ao Procurador-Geral da República, que deverá pronunciar-se no prazo de quinze dias.

A manifestação do PGR será melhor analisada logo mais abaixo.



8.19.6.6.4 Julgamento - 4ª Fase

Depois, o relator lança o relatório com cópia para todos os ministros e marca dia para o julgamento em plenário.

Art. 20. Vencido o prazo do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento.

Como se pode ver, por analogia, o procedimento é bastante semelhante ao da ADI genérica.

8.19.6.7 Atuação do Ministério Público

O Ministério Público tem ação relevante também na ADC. Não apenas por ser um dos legitimados para propor essas ações, através do Procurador-Geral da República, mas por ele também dever ser chamado a se manifestar na qualidade de *custos legis*:

Art. 19. Decorrido o prazo do artigo anterior, será aberta vista ao Procurador-Geral da República, que deverá pronunciar-se no prazo de quinze dias.

Para lembrar: assim como na ADI, mesmo se a propositura da ação for do PGR, este ainda deverá ser chamado ao processo para se manifestar na qualidade de *custos legis*, podendo até se manifestar contra os seus pedidos na inicial.

8.19.6.8 Atuação do Advogado-Geral da União

O AGU não atua na ADC, pois não há ato ou lei a ser defendida, visto que o objeto da ADC já é a própria declaração de constitucionalidade.

Há divergência doutrinária sobre o ponto. A literatura majoritária entende justamente que o AGU não atua na ADC:

“Se admitida a ADC, ela não irá para a autoridade que fez a lei ou ato normativo federal e nem mesmo irá para o Advogado-Geral da União (defensor da lei que já tem uma defesa inerente com o ajuizamento da ADC). Certo é que a participação de ambos estará dispensada na ADC. Portanto, a ADC seguirá para o PGR, após sua admissibilidade, para sua atuação como *custos legis*”².

Pedro Lenza, por outro lado, entende que seria necessária a atuação do AGU, dado o caráter dúplice da ação:

“Nesse ponto, contudo, gostaríamos de abrir uma discussão: em sendo ADI e ADC ações dúplices ou ambivalentes, ações com sinais trocados, em caso de improcedência do pedido na ADC, os efeitos, se assim decidido pelo STF, serão os

² FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª edição. Revista e atualizada. Salvador: JusPodivm, 2017. P. 1529.



mesmos da hipótese de deferimento da ADI, qual seja, a inconstitucionalidade da lei. Por esse motivo, parece razoável afirmar que o AGU tenha de sempre ser citado na ADC para não se desrespeitar o art. 103, §3º (matéria pendente)”³.

Nesses termos, apesar da divergência, prevalece que o AGU não atua na ADC.

8.19.6.9 Abertura do Processo da ADC à Participação Social

A participação pública também é necessária à ADC. Faz-se necessário oportunizar à coletividade momentos de participação em tal processo estatal, podendo assim influenciar na decisão.

8.19.6.10 Atuação do Amicus Curiae e outras formas de abertura processual

Como é comum nas ações de caráter objetivo, o *amicus curiae* também **é possível na ADC**.

Além do *amicus curiae*, os outros mecanismos de abertura dos processos objetivos de controle de constitucionalidade art. 20:

Art. 20. Vencido o prazo do artigo anterior, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento.

§ 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

§ 2º O relator poderá solicitar, ainda, informações aos Tribunais Superiores, aos Tribunais federais e aos Tribunais estaduais acerca da aplicação da norma questionada no âmbito de sua jurisdição.

§ 3º As informações, perícias e audiências a que se referem os parágrafos anteriores serão realizadas no prazo de trinta dias, contado da solicitação do relator.

Desse modo, também aqui todos os procedimentos de abertura aplicáveis à ADI genérica são compatíveis com a ADC.

³ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2014. P. 433.



8.19.6.11 Medida Cautelar

O art. 21 da Lei nº 9.868/99 trouxe expressamente a possibilidade da medida cautelar em ADC:

Art. 21. O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade, consistente na determinação de que os juízes e os Tribunais suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo.

Parágrafo único. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo o Tribunal proceder ao julgamento da ação no prazo de cento e oitenta dias, sob pena de perda de sua eficácia.

Como podemos ver, há a possibilidade de concessão da medida cautelar necessitando de uma decisão por maioria absoluta, ou seja, é necessário o voto de 6 ministros do STF. Deferida a liminar, determina-se a **suspensão de todos os processos que envolvam a lei ou o ato normativo objeto da ADC**.

8.19.6.12 Efeitos das Decisões

São possíveis efeitos das decisões na ADC:

- a) Erga Omnes;**
- b) Vinculante;**
- c) Ex Tunc (regra).**

Vale ressaltar que os mesmos efeitos elencados para a ADI valem para ADC. Também as modulações de efeitos são possíveis e ocorrem da mesma forma que na ADI genérica.

8.19.6.13 ADC nos Tribunais de Justiça.

Há a possibilidade de ser exercida nos Tribunais de Justiça dos Estados, desde que inserida na Constituição Estadual através de emenda constitucional, ou seja, pode ser criada a ADC para declarar a constitucionalidade de leis estaduais e municipais frente à Constituição Estadual, seguindo assim o mesmo padrão da ADC na Constituição, mas no âmbito dos estados-membros.

8.19.7 Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva (ADI Interventiva) ou Representação Interventiva

8.19.7.1 Noções Iniciais: A Intervenção Federal.

A ADI interventiva é uma **ação de Controle Concentrado** e **concreto**. Aqui, temos uma ação do controle concentrado que não analisa a lei em tese, mas sim a aplicação da lei em um caso concreto.



Diante de tal característica, surge o questionamento se a ADI Interventiva é uma Ação Objetiva. Nesse sentido, existem três correntes:

i) Corrente 1: não é uma ação objetiva. É a corrente majoritária. É encabeçada, dentre os autores contemporâneos, por Clèmerson Merlin Clève⁴.

ii) Corrente 2: é uma ação objetiva. **É corrente minoritária.** É encabeçada, dentre os autores contemporâneos, por Guilherme Peña de Moraes:

“A segunda, a que nos filiamos, com esteio em José Horácio Meirelles Teixeira, Themístocles Brandão Cavalcanti, Alfredo Buzaid e Célio Borja, assinala que a ação direta de inconstitucionalidade interventiva enseja a instauração de processo objetivo, visto que não há litígio entre a União e o Estado ou Distrito Federal. Desse modo, a ação interventiva é proposta pelo Procurador-Geral da República, na qualidade de substituto processual, contra ato de poder estadual ou distrital, com o objetivo de tutelar a ordem jurídica, mediante a aferição, em tese, da constitucionalidade daquela perante esta. Em outros termos: ‘pede-se, na ação interventiva, não a reparação de uma lesão, mas a própria declaração da inconstitucionalidade, como objeto principal da ação. A declaração de inconstitucionalidade não é, portanto, aqui, *incidenter tantum*, mas *principaliter*’; ‘a ação interventiva tem fim específico, envolve sempre e somente matéria constitucional, e em função do processo de intervenção. Não resta dúvida que a apreciação da constitucionalidade é do conteúdo mesmo da ação interventiva, isto é, a sua matéria, uma vez que a confrontação do ato se faz necessariamente com os princípios constitucionais sensíveis’; ‘o Procurador-Geral da República é o autor da ação interventiva e opera como substituto processual. Não o move um interesse pessoal; ele representa toda a coletividade, empenhada em expurgar a ordem jurídica de atos políticos, manifestamente inconstitucionais e capazes de pôr em risco a estrutura do Estado’, porque há a configuração de ‘declaração de inconstitucionalidade de lei, em tese, para efeitos interventivos’”⁵.

iii) Corrente 3: entende que se trata de uma ***ação que nem possui caráter objetivo e nem subjetivo. É encabeçada por André Ramos Tavares:*** “A Constituição de 1934 instituiu uma ação direta que, na realidade, não se insere nem no contexto de controle concentrado-abstrato, tampouco é uma forma de controle concreto da constitucionalidade”⁶.

4 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A Fiscalização abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. P. 130.

5 MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª Edição, reformulada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2017. P. 642.

6 TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. P. 1187.



Os fundamentos da ADI Interventiva **são**:

i) O Princípio Federativo: é relativo à forma de estado adotada pelo Brasil, que assegura a existência de três ordens jurídicas de distribuição territorial do poder no país, a federal, imanente ao poder central; a estadual, inerente aos poderes regionais; e a municipal, relativa aos poderes locais; sendo as três esferas iguais e autônomas entre si, mas tendo a federal o dever de manter a normalidade federativa nas estaduais e as estaduais o dever de manter a normalidade federativa nas municipais.

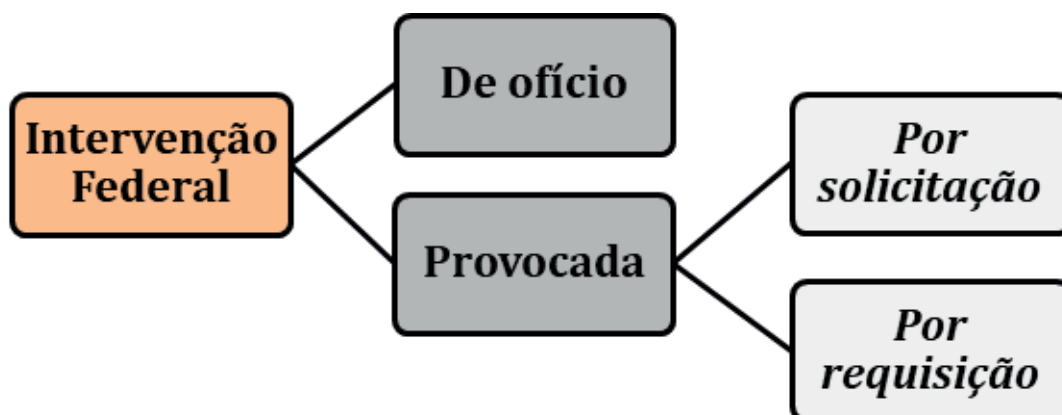
ii) A Intervenção Federal: é o ato político-administrativo voltado para a manutenção do pacto federativo, que se dá mediante a suspensão momentânea da autonomia de um ente federativo em virtude de estado de anormalidade ou exceção, que deve ser interpretada de maneira restritiva.

iii) Os Princípios Constitucionais Sensíveis: são aqueles que o Constituinte Originário informa aos entes que lhe são caros à manutenção do modelo federativo e à organização básica da sociedade, devendo ser diretamente respeitados por todos os entes federativos, estando elencados no do art. 34, VII, da CF/88.

iv) A Lei nº 12.562, de 23 de dezembro de 2011: esta lei regulamenta o inciso III do art. 36 da CF/88, para dispor sobre o processo e julgamento da representação interventiva perante o Supremo Tribunal Federal.

Diante das características acima expostas, verifica-se que, inicialmente, é necessário entender um pouco sobre a intervenção federal. As exceções que elencam as situações que a União deve intervir estão previstas no art. 34 da CF.

Para cada tipo de hipótese dos incisos, há um tipo de intervenção diferente. Vejam-se quais são elas:



Nas intervenções federais de ofício, o Presidente da República as decreta sem a necessidade de aprovação de nenhum outro poder.



Já na intervenção provocada, que se subdivide em por solicitação ou por requisição, o Presidente é chamado a decretar a intervenção. Por solicitação, é dado ao Chefe do Executivo uma margem de discricionariedade, podendo ele deliberar se pode intervir ou não. Por requisição, é dada uma ordem ao Presidente, sem ser dado a ele o poder de deliberação. Neste último caso, qual seja, a intervenção federal provocada por requisição, é onde se enquadra a ADI- Interventiva.

Diante disso, veja-se o dispositivo constitucional que trata da intervenção federal:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
I - manter a integridade nacional;
II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
b) direitos da pessoa humana;
c) autonomia municipal;
d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Os incisos I, II, III e V **são as hipóteses nas quais a intervenção** pode ser decretada de ofício. Os incisos VI e VII **são as hipóteses de intervenção provocada por requisição**. Já no caso do inciso IV, se o Poder coacto for o Executivo ou o Legislativo a intervenção deverá ser provocada por solicitação, já se for coação contra o Judiciário, será do tipo provocada por requisição.

Destarte, no que diz respeito à intervenção provocada por requisição, ela pode ocorrer 1) diante de solicitação do Poder Judiciário local, 2) nas hipóteses de promover ordem, ou decisão judicial, ou 3) para prover a execução de lei federal e assegurar a observância dos princípios constitucionais, sendo a terceira hipótese a oportunidade em que **ocorrerá a representação interventiva**.

Tal conclusão advém do art. 36 da CF/88, em destaque:

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:
I - no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;

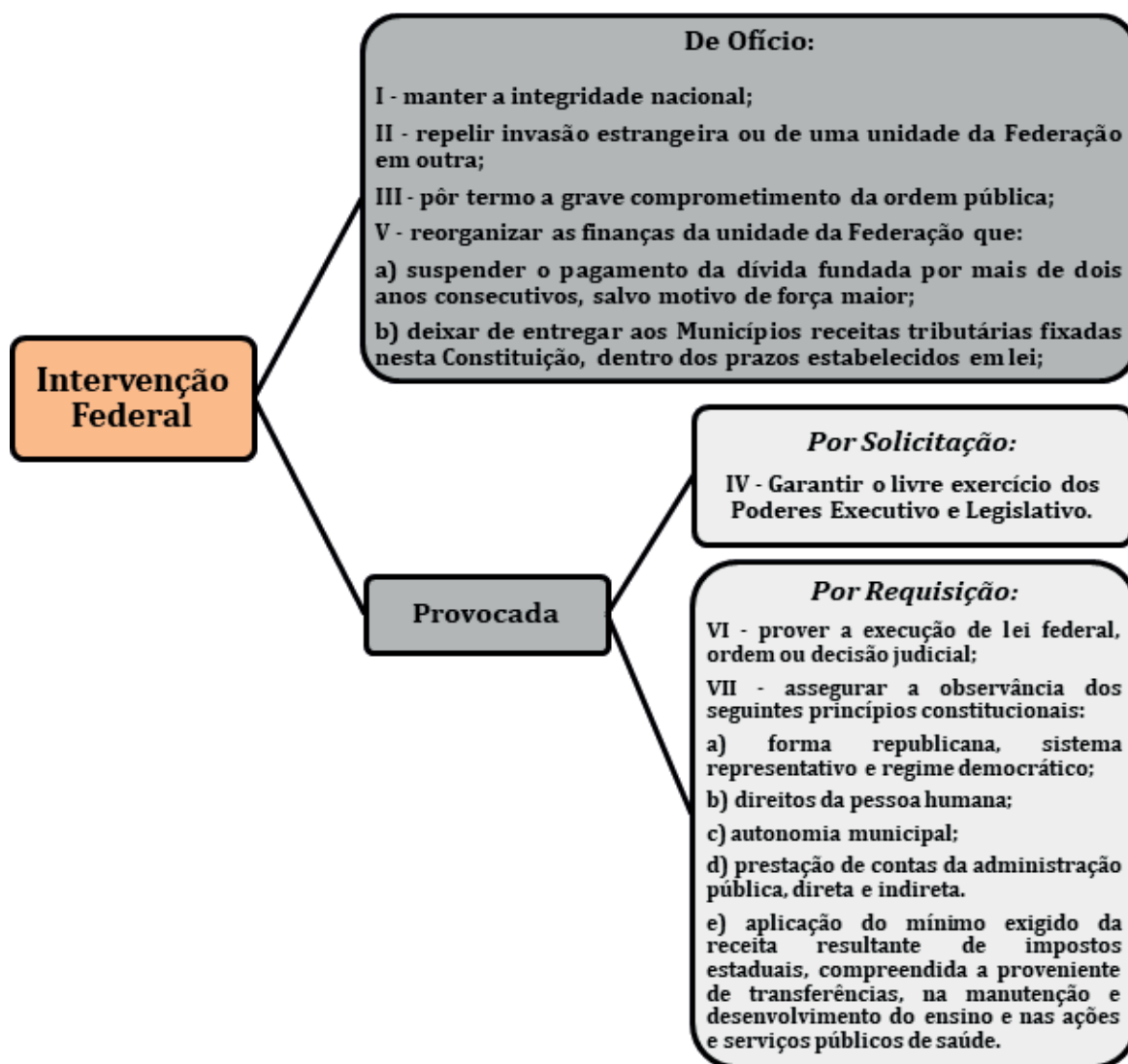


II - no caso de desobediência à ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;

III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (...)

§ 3º Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

Nesses termos, tem-se o seguinte esquema:



Portanto, a representação interventiva, ora estudada, guarda previsão no inciso III do art. 36 da CF/88.

Com efeito, vale ressaltar a previsão do § 3º do art. 36, que destaca a dispensa de apreciação do Congresso Nacional quando o STF atua na representação interventiva.



8.19.7.2 Competência

A Competência é do Supremo Tribunal Federal (art. 36, III):

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá: (...)

III - de provimento, pelo *Supremo Tribunal Federal*, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

As especificidades do dispositivo serão tratadas abaixo.

8.19.7.3 Legitimidade

Quanto à legitimidade, na ADI Interventiva, há severas especificidades em relação à ADI genérica.

Quanto à legitimidade passiva, é do Estado-Membro ou do Distrito Federal, o qual sofrerá mitigação de sua autonomia

Quanto à legitimidade ativa, é apenas do Procurador-Geral da República.

CF/88, Art. 36. A decretação da intervenção dependerá: (...)

III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal.

Lei nº 12.562/2011, Art. 2º. A representação será proposta pelo Procurador-Geral da República, em caso de violação aos princípios referidos no inciso VII do art. 34 da Constituição Federal, ou de recusa, por parte de Estado-Membro, à execução de lei federal.

Desse modo, a legitimação ativa para a ADI Interventiva, diferente do que ocorreu com as demais ações de controle concentrado de constitucionalidade que tiveram sua legitimidade ativa ampliada, permaneceu mantida de forma exclusiva com o Procurador-Geral da República.

8.19.7.4 Parâmetro e Objeto

O parâmetro de controle são as normas que tratam do pacto federativo na Constituição Federal, em especial, os princípios constitucionais sensíveis, que são aqueles que o Constituinte Originário informa aos entes que lhe são caros à manutenção do modelo federativo e à organização básica da sociedade. São os do art. 34, VII, da CF/88:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...)

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;**
- b) direitos da pessoa humana;**



- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Como se pode depreender do inciso IV do art. 34, o Constituinte, ao elencar essas ressalvas no que se refere a não intervenção da União nos Estados, desejava garantir o mínimo de organização e unidade na ordem federativa.

É importante não confundir com princípios constitucionais sensíveis com os princípios constitucionais estabelecidos e com os extensíveis:

i) Estabelecidos: são aqueles que constam de forma esparsa no texto da Constituição e por interpretação sistemática nota-se que eles limitam o Poder Constituinte Derivado Decorrente, ou seja, são aqueles que limitam a Constituição Estadual e que norteiam o texto derivado, estando espalhados pelo texto da CF/88. Por Exemplo: art. 30, I, da CF/88.

ii) Extensíveis: são aqueles princípios que organizam a União, mas que se estendem aos Estados, ou seja, são aqueles que os Estados devem observar e aplicar analogicamente. Por Exemplo: A CF/88, no art. 28, traz as normas sobre eleição para Governador, mas manda observar as regras do art. 77 (eleição para Presidente da República).

O objeto de controle na ADI Interventiva são *leis* ou *atos* ou *omissões normativas* estaduais ou distritais.

8.19.7.5 Procedimento

O procedimento da ADI Interventiva vem previsto na Lei nº 12.562/11:

8.19.7.5.1 Ajuizamento da Petição Inicial - 1ª Fase

A ação deve ser proposta pelo PGR:

Art. 3º. A petição inicial deverá conter:

- I - a indicação do princípio constitucional que se considera violado ou, se for o caso de recusa à aplicação de lei federal, das disposições questionadas;
 - II - a indicação do ato normativo, do ato administrativo, do ato concreto ou da omissão questionados;
 - III - a prova da violação do princípio constitucional ou da recusa de execução de lei federal;
 - IV - o pedido, com suas especificações.
- Parágrafo único.** A petição inicial será apresentada em 2 (duas) vias, devendo conter, se for o caso, cópia do ato questionado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.

Depois de proposta, passa-se à análise inicial.



8.19.7.5.2 Juízo de Prelibação e Providências Iniciais - 2ª Fase

No STF, a ADI Interventiva é distribuída para o Ministro-Relator, que fará um juízo de prelibação:

Art. 4º. A petição inicial será indeferida liminarmente pelo relator, quando não for o caso de representação interventiva, faltar algum dos requisitos estabelecidos nesta Lei ou for inepta.

Parágrafo único. Da decisão de indeferimento da petição inicial caberá agravo, no prazo de 5 (cinco) dias.

Antes da vigência no novo CPC, segundo a lei da ADI Interventiva, o prazo para interposição de agravo era de apenas 5 dias, contudo, com o CPC/15 isso mudou. Logo, esse agravo é interno com prazo de 15 dias.

8.19.7.5.3 Defesa e Instrução - 3ª Fase

Recebida a Inicial, o Relator pedirá informações às autoridades competentes de onde emanou a lei ou o ato normativo impugnado, que deverão prestá-las em *10 dias*:

Art. 6º. Apreciado o pedido de liminar ou, logo após recebida a petição inicial, se não houver pedido de liminar, o relator solicitará as informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, que as prestarão em até 10 (dez) dias.

Diferentemente das demais ações de controle concentrado, por ser ação concreta, a Ação Interventiva pode demandar dilação probatória:

“O relator, na hipótese de exigência de dilação probatória, em razão da necessidade de apreciação integrada de elementos fáticos e jurídicos, pode admitir a produção de provas técnicas, a serem valoradas no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade interventiva”⁷.

Na sequência, o relator mandará intimar duas pessoas, que serão ouvidas sucessivamente: AGU (Advogado-Geral da União) e PGR (Procurador-Geral da República):

§ 1º. Decorrido o prazo para prestação das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, cada qual, no prazo de 10 (dez) dias.

Na ADI Interventiva, é possível a composição do conflito:

§ 2º. Recebida a inicial, o relator deverá tentar dirimir o conflito que dá causa ao pedido, utilizando-se dos meios que julgar necessários, na forma do regimento interno.

⁷ MORAES, Guilherme Peña de. *Ibidem*. P. 644.



Há a possibilidade, também, de abertura processual:

Art. 7º. Se entender necessário, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que elabore laudo sobre a questão ou, ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

Parágrafo único. Poderão ser autorizadas, a critério do relator, a manifestação e a juntada de documentos por parte de interessados no processo.

Encerrada esta fase, passa-se ao julgamento.

8.19.7.5.4 Julgamento - 4ª Fase

Depois, o relator lança o relatório com cópia para todos os ministros e marca dia para o julgamento em plenário:

Art. 8º. Vencidos os prazos previstos no art. 6º ou, se for o caso, realizadas as diligências de que trata o art. 7º, o relator lançará o relatório, com cópia para todos os Ministros, e pedirá dia para julgamento.

Art. 9º. A decisão sobre a representação interventiva somente será tomada se presentes na sessão pelo menos 8 (oito) Ministros.

Art. 10. Realizado o julgamento, proclamar-se-á a procedência ou improcedência do pedido formulado na representação interventiva se num ou noutro sentido se tiverem manifestado pelo menos 6 (seis) Ministros.

Parágrafo único. Estando ausentes Ministros em número que possa influir na decisão sobre a representação interventiva, o julgamento será suspenso, a fim de se aguardar o comparecimento dos Ministros ausentes, até que se atinja o número necessário para a prolação da decisão.

Art. 11. Julgada a ação, far-se-á a comunicação às autoridades ou aos órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, e, se a decisão final for pela procedência do pedido formulado na representação interventiva, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, publicado o acórdão, levá-lo-á ao conhecimento do Presidente da República para, no prazo improrrogável de até 15 (quinze) dias, dar cumprimento aos §§ 1º e 3º do art. 36 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Dentro do prazo de 10 (dez) dias, contado a partir do trânsito em julgado da decisão, a parte dispositiva será publicada em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União.



Na Lei nº 12.562/11, não há nenhuma menção sobre desistência na ação, o que gera divergência jurisprudencial sobre o tema. Há autores como Juliano Bernardes e Olavo Ferreira que entendem ser possível a desistência⁸. E outros que afirmam não ser possível, seguindo a lógica de ser um processo de feições objetivas.

8.19.7.6 Atuação do Ministério Público

O Ministério Público tem papel decisivo na ADI Interventiva. Não apenas por ser o grande legitimado para propor essa ação, mas por ele também dever ser chamado a se manifestar na qualidade de *custos legis*:

Art. 6º. (...)

§ 1º. Decorrido o prazo para prestação das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, cada qual, no prazo de 10 (dez) dias.

Além da manifestação regular no processo, o PGR também pode ser chamado a se manifestar sobre a medida cautelar:

Art. 5º. (...)

§ 1º. O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de 5 (cinco) dias.

O PGR então, além da inicial, manifesta-se neste processo também como *custos legis*.

8.19.7.7 Atuação do Advogado-Geral da União

Também é chamado para atuar como curador da constitucionalidade:

Art. 6º. (...)

§ 1º. Decorrido o prazo para prestação das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, cada qual, no prazo de 10 (dez) dias.

Do mesmo modo, o AGU também pode ser chamado a se manifestar sobre a medida cautelar:

Art. 5º. (...)

§ 1º. O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de 5 (cinco) dias.

Como se pode ver, o prazo para manifestação do AGU é de 5 dias.

⁸ BERNARDES, Juliano Taveira. FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Direito Constitucional. Tomo I – Teoria da Constituição*. 8ª edição. Revista, ampliada e atualizada. Salvador: JusPodivm, 2018. P. 418.



8.19.7.8 Medida Cautelar

O art. 5º da Lei nº 12.562/11 trouxe expressamente a possibilidade dessa cautelar:

Art. 5º. O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na representação interventiva.

§ 1º O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de 5 (cinco) dias.

§ 2º A liminar poderá consistir na determinação de que se suspenda o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais ou administrativas ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da representação interventiva.

A liminar poderá consistir na determinação de que se suspenda o andamento de processos, efeitos de decisões judiciais, efeitos de decisões administrativas ou de qualquer outra medida que tenha relação com a matéria objeto da representação interventiva.

8.19.7.9 Efeitos das Decisões

Os efeitos da decisão são previstos pelo art. 10 da Lei nº 12.562/11:

Art. 10. Realizado o julgamento, proclamar-se-á a procedência ou improcedência do pedido formulado na representação interventiva se num ou noutro sentido se tiverem manifestado pelo menos 6 (seis) Ministros.

Parágrafo único. Estando ausentes Ministros em número que possa influir na decisão sobre a representação interventiva, o julgamento será suspenso, a fim de se aguardar o comparecimento dos Ministros ausentes, até que se atinja o número necessário para a prolação da decisão.

Pelo caráter concreto da ADI Interventiva, as decisões *não* possuem efeito *erga omnes* e *ex tunc*, como é costumeiro nas demais ações declaratórias, com exceção, apenas, se algum ato normativo for declarado inconstitucional incidentalmente.

Logo, as decisões da ADI Interventiva têm caráter *inter partes*.

8.19.7.10 ADI Interventiva nos Tribunais de Justiça.

Há a possibilidade de ser exercida nos Tribunais de Justiça dos Estados, desde que haja a previsão na Constituição Estadual, respeitando os limites impostos pelo princípio da simetria.

Nesse caso, o Estado poderia intervir no município. Por oportuno, vale lembrar **não** ser possível a União intervir nos municípios, salvo se forem municípios localizados em territórios federais.



Por fim, destaca-se que *não* há como existir intervenção promovida pelo DF, pois ele **não é dividido em municípios, não sendo possível a intervenção do DF nas regiões administrativas (cidades-satélites)**.

Por fim, vale afirmar que contra as decisões dos Tribunais de Justiça que julgam ação interventiva estadual, nos termos da Súmula nº 637 do STF, não é cabível a interposição de Recurso Extraordinário:

“Não cabe recurso extraordinário contra acórdão de tribunal de justiça que defere pedido de intervenção estadual em município”.

Não obstante isso, há quem entenda que a súmula admite exceções, como Juliano Bernardes e Olavo Ferreira:

“A Súmula 637/STF diz respeito à intervenção do art. 34, VI, da CF. Ou seja, refere-se ao ato político-administrativo dos TJs que defere a intervenção estadual. Nesse sentido, não se trata de uma ‘causa’ em sentido próprio, mas de simples ‘providência administrativa’. Logo, a decisão do TJ não pode ser atacada por RE. Já a ação direta interventiva estadual tem previsão constitucional diversa (art. 34, VII, da CF). E como se cuida de ‘causa’ propriamente dita, verdadeira ação judicial, o acórdão que a apreciar será ato jurisdicional, e não simplesmente ato político-administrativo do TJ. Daí se sujeitar a RE”⁹.

Esse entendimento, apesar de pertinente, não encontra respaldo na jurisprudência do STF, que tem sido taxativa e sem admitir exceções:

“A jurisprudência sedimentada do Supremo é pacífica em torno do não cabimento de recurso extraordinário contra acórdão que implica o deferimento de pedido de intervenção estadual em Município. O Plenário aprovou o Verbete 637 da Súmula, com a seguinte redação: ‘Não cabe recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça que defere pedido de intervenção estadual em Município’”. [AI 548.055 AgR, rel. min. Marco Aurélio, 1ª T, j. 26-6-2012, DJE 159 de 14-8-2012.]

“Como afirmado na decisão agravada, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que não cabe recurso extraordinário contra julgado de Tribunal de Justiça que defere pedido de intervenção estadual de Município, por ter a intervenção natureza político-administrativa e não jurisdicional. Incide na espécie a Súmula 637 do Supremo Tribunal Federal”. [AI 631.534 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, 1ª T, j. 27-10-2009, DJE 68 de 20-11-2009.]

Nesses termos, o mais seguro é seguir o entendimento do STF.

⁹ BERNARDES, Juliano Taveira. FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Ibidem*. P. 420.



8.19.8 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)

8.19.8.1 Noções Iniciais

Dois pontos iniciais são os mais marcantes da ADPF:

- i) Ação de Controle Concentrado;
- ii) Pode ser abstrata ou concreta a depender da espécie.

A ADPF compõe o rol das ações de controle concentrado de constitucionalidade, sendo o STF o único órgão competente para o seu julgamento, tendo como paradigma a CF/88.

Diferentemente das demais ações do controle de constitucionalidade concentrado, a ADPF poderá ser abstrata ou concreta, a depender da espécie trabalhada, pois existe a ADPF incidental que pode partir de um caso concreto.

Tal ação surge na Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Há correntes sobre a inspiração desse instituto em seu nascedouro:

i) Corrente 1: defende que seria recriar a advocatória. É a corrente de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “trata-se de uma ação por meio da qual a decisão sobre a inconstitucionalidade ou não de atos federais, estaduais e municipais impugnados perante juízes e tribunais pode ser avocada pelo Supremo Tribunal Federal”¹⁰.

A advocatória era instituto da Constituição Federal de 1969, criado pela Emenda Constitucional nº 7/77, que possibilitava ao Supremo Tribunal Federal chamar a si o exame das causas em que ocorra risco de grave lesão à ordem, à segurança ou às finanças públicas¹¹. Trata-se, no entanto, de uma corrente criticada, pois “na arguição, o Supremo não chama para si o julgamento de ‘matéria politicamente interessante como era na advocatória’”¹².

ii) Corrente 2: defende que seria uma arguição de relevância. Esta arguição é antigo instituto que tinha como objetivo ser uma condição de admissibilidade do Recurso Extraordinário. Era algo muito mais próximo com a Repercussão Geral do que com a ADPF.

Na prática, todavia, não guarda semelhança com qualquer desses institutos¹³.

A ADPF possui como ideia central preservar as normas basilares do constitucionalismo brasileiro, assim, não são todas as normas que compõem o bloco de constitucionalidade que serão parâmetro de controle de constitucionalidade, mas tão somente as consideradas normas centrais.

10 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012. P. 32.

11 LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores *A avocação de causas pelo STF: A advocatória*. In: *Revista Informação Legislativa*. Brasília. A. 23. Nº. 89. Jan./Mar. 1986. P. 221.

12 BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019. P. 327.

13 *Idem. Ibidem*.



Ademais, a ADPF visa à depuração objetiva da ordem constitucional em razão de violações a seus preceitos fundamentais, prevalecendo, pois, seu caráter objetivo.

8.19.8.2 Histórico

Conforme explanado acima, na Constituinte, o objetivo, segundo alguns estudiosos, era criar uma espécie de avocatória; enquanto outros autores acreditam que a intenção do constituinte era recriar a arguição de relevância.

Há de se saber que avocatória era a possibilidade de os processos em trâmite no país que versam sobre temática relevante e sensível serem avocados, isto é, pinçados para serem apreciados pelo STF.

Já a arguição seria algo muito parecido com a repercussão geral que temos hoje, de modo que um processo deveria mostrar relevância para chegar ao STF.

Na prática, a ADPF se distancia dos dois tipos citados acima. Nesse sentido, foi inicialmente instituída no parágrafo único do art. 102, da CF/88. Depois, foi transformada em § 1º pela EC nº 03/93. Essa alteração não trouxe uma mudança no texto, sendo apenas uma renumeração. A lei que regulamenta a ADPF é a Lei nº 9.882/99.

8.19.8.3 Natureza Jurídica

Costuma-se assinalar que a ADPF possui uma natureza mista ou ambivalente, podendo ser controle Abstrato ou Concreto.

Conforme citado acima, a ADPF pode ser *autônoma*, quando se apresenta como uma ação abstrata, ou pode ser *incidental*, oportunidade que poderá ser uma ação focada também no Controle Concreto.

A ADPF, no entanto, será sempre uma forma de controle concentrado, mesmo que tenha origem em um controle difuso, ou seja, mesmo partindo de controle difuso, em um caso incidental, ao ser alçada a questão em sede de ADPF, transformar-se-á em uma espécie de controle concentrado, o que reafirma seu caráter ambivalente.

8.19.8.4 Espécies

Existem então algumas espécies de ADPF, sendo os seguintes os tipos principais:

a) Arguição Autônoma: trata-se de uma ação típica do controle concentrado-abstrato proposta diretamente perante o STF, independentemente de qualquer controvérsia, cuja pretensão é deduzida mediante um processo constitucional objetivo, com a finalidade precípua de proteger os preceitos fundamentais ameaçados ou lesados por ato do Poder Público.

b) Arguição Incidental: necessita de um processo judicial em curso e que a controvérsia judicial em questão demonstre ser uma controvérsia constitucional relevante. Logo, trata-se de um controle concreto.



Esses dois tipos principais ainda se subdividem em preventiva ou repressiva. Apesar de alguns autores afirmarem que somente a autônoma apresenta tal subdivisão, tanto a autônoma quanto a incidental podem ser:

c) Arguição Preventiva: busca evitar uma lesão a preceito fundamental. Atuação anterior à lesão.

d) Arguição Repressiva: visa a reparar uma lesão objetiva a preceito fundamental. Atuação posterior à lesão.

8.19.8.5 Competência

A Competência é do Supremo Tribunal Federal (art. 102, § 1º):

§ 1.º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. (Transformado do parágrafo único em § 1º pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/93).

As especificidades do dispositivo serão tratadas abaixo.

8.19.8.6 Legitimidade

Quanto à legitimidade, na ADPF, verifica-se semelhança desta com a ADI genérica quanto aos legitimados ativos, os quais são discriminados no art. 103 da CF/88.

Quanto à legitimidade passiva, o(s) requerido(s) é(são) o(s) responsável(eis) pela produção do ato.

Quanto à legitimidade ativa, são os agentes capazes de impetrar a ação (art. 103, I a IX, da CF/88).

- 1) *Presidente da República;*
- 2) *Mesa do Senado Federal;*
- 3) *Mesa da Câmara dos Deputados;*
- 4) *Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;*
- 5) *Governador do Estado ou do Distrito Federal;*
- 6) *Procurador-Geral da República;*
- 7) *Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;*
- 8) *Partido Político com representação no Congresso Nacional;*
- 9) *Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.*

São os mesmos da ADI genérica.



Uma observação, todavia, merece destaque: o inciso II do art. 2º do Projeto de Lei que se converteu em Lei nº 9.882/99 previa a possibilidade de qualquer pessoa interessada poder propor ADPF, mas tal ponto foi vetado:

Art. 2º Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade;

II - (VETADO)

§ 1º Na hipótese do inciso II, *faculta-se ao interessado, mediante representação, solicitar a propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental ao Procurador-Geral da República, que, examinando os fundamentos jurídicos do pedido, decidirá do cabimento do seu ingresso em juízo.*

§ 2º (VETADO)

O § 1º não foi vetado, pois qualquer cidadão pode requerer a ação à uma autoridade pública prevista no rol do art. 103 da CF/88, contudo, a legitimidade será da autoridade, que será o polo ativo, e não do interessado.

Do mesmo modo da ADI genérica, a *legitimação ativa* pode ser:

i) Legitimação Universal: quando o ente pode ajuizar ação sobre qualquer temática; ou

ii) Legitimação Especial: que exige pertinência temática, ou seja, necessita ter o ente relação direta com o dispositivo impugnado.

No que diz respeito à capacidade postulatória, verifica-se, tal qual na ADI genérica, que as autoridades dos incisos I a VII possuem capacidade postulatória *ex vi própria*. Somente os partidos políticos, confederações sindicais e entidades de classe necessitam formalmente de advogado.

8.19.8.7 Parâmetro e Objeto

O *parâmetro* de controle na ADPF, ao contrário do que ocorre na ADI genérica, não são todas as normas do Bloco de Constitucionalidade. Na ADPF são parâmetros de análise apenas aquelas normas consideradas *preceitos fundamentais*.

Nesse sentido, cabe analisar o que se entende como preceito fundamental. O tema não é pacífico na literatura. Veja-se:

i) Para Alexandre de Moraes: preceitos fundamentais englobam os direitos e garantias fundamentais da Constituição, os fundamentos e objetivos fundamentais da República¹⁴;

14 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13ª edição. São Paulo: Atlas, 2003. P. 642.



ii) Para André Ramos Tavares: preceitos fundamentais são os princípios elencados na Constituição¹⁵;

iii) Para Daniel Sarmento: preceitos fundamentais são normas de alta relevância, desfrutando de primazia na ordem de valores em que se esteia o direito positivo, tais como os direitos fundamentais, as demais cláusulas pétreas, os princípios previstos nos artigos 1º ao 5º da CF/88¹⁶;

iv) Para o Ministro Carlos Britto: na ADPF nº 33, sustentou que preceitos fundamentais seriam apenas aqueles que a própria Constituição denominou como tal, ou seja, os Títulos I e II, respectivamente, *Dos Princípios Fundamentais* e *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*¹⁷.

No STF, todavia, na mesma ADPF nº 33, adotou-se o posicionamento do Ministro Gilmar Mendes ao sustentar que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional, tais como os direitos e garantias individuais previstos, os demais princípios protegidos pelas cláusulas pétreas etc.

Veja-se o conceito de Preceito Fundamental na Jurisprudência do STF:

“Preceito fundamental: parâmetro de controle a indicar os preceitos fundamentais passíveis de lesão que justifiquem o processo e o julgamento da arguição de descumprimento. Direitos e garantias individuais, cláusulas pétreas, princípios sensíveis: sua interpretação, vinculação com outros princípios e garantia de eternidade. Densidade normativa ou significado específico dos princípios fundamentais. Direito pré-constitucional. Cláusulas de recepção da Constituição. Derrogação do direito pré-constitucional em virtude de colisão entre este e a Constituição superveniente”. [ADPF 33 MC, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-10-2003, P, DJ de 6-8-2004].

Conforme exposto, o conceito de preceito fundamental não é certo na doutrina, e, apesar de terem prevalecido os preceitos elencados pelo ministro Gilmar Mendes na jurisprudência do STF, esse rol ainda é exemplificativo. Nesse sentido, veja o que diz a Ministra Cármen Lúcia:

“Constitucionalidade de atos normativos proibitivos da importação de pneus usados. (...) Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de

15 “Em conclusão, tem-se que “preceito” é qualquer norma, no sentido estrito assinalado anteriormente (contemplativo tanto de regras quanto de princípios que formam o corpo constitucional). Já o “preceito fundamental” traduz-se, mais precisamente, na somatória entre, de uma parte, parcela dos próprios princípios constitucionais (já que nem todos eles são preceitos fundamentais), bem como, de outra parte, das regras cardeais de um sistema constitucional, formadas, essencialmente, pelo conjunto normativo assecuratório dos direitos humanos”. TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012. P. 319.

16 “Entre os preceitos fundamentais situam-se, sem sombra de dúvidas, os direitos fundamentais, as demais cláusulas pétreas inscritas no art. 60, § 4º, da Constituição da República, bem como os princípios fundamentais da República, previstos no art. 1º ao 5º do texto magno”. SARMENTO, Daniel. *Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. 224: 95-116. Abr.Jun. 2001P. 101.

17 ADPF 33 MC. Rel. Min. Gilmar Mendes. J. 29-10-2003. P. DJ de 6-8-2004.



desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável. (...) [ADPF 101, rel. min. Carmen Lúcia, julgamento em 24-6-2009, Plenário, DJE de 4-6-2012].

Como se pode ver, a Ministra elencou os *Princípios da Ordem Econômica* e do *Meio Ambiente*, de modo que ela não se restringiu aos preceitos definidos pelo Ministro Gilmar Mendes, ampliando o rol anteriormente enumerado.

Com relação ao objeto, a ADPF também apresenta peculiaridades frente às outras ações do controle concentrado de constitucionalidade. O objeto de controle na ADPF são “atos do poder público” *federal, estadual, distrital ou municipal*, normativo ou não, sendo, também, cabível a medida judicial *quando for relevante o fundamento da controvérsia*, incluídos os anteriores à Constituição.

Nesse sentido, veja-se o art. 1º da Lei nº 9.882/99:

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

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

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

II – (VETADO).

Portanto, cabe ADPF contra:

i) Atos do Poder Público: em tese, executivos, legislativos e judiciais. É importante ressaltar que inclusive o Judiciário pode ser polo passivo da ADPF, pois faz parte do Poder Público;

Neste ponto, é importante ressaltar que pode caber ADPF contra atos do Poder Judiciário até mesmo no exercício de sua atividade fim. É cabível assim, em teoria, o ajuizamento de ADPF contra interpretação judicial de que possa resultar lesão a preceito fundamental, desde que passe pelo crivo da subsidiariedade. É cabível, por exemplo, o ajuizamento de ADPF contra inúmeras decisões judiciais que violem preceito fundamental da Constituição Federal, em não havendo meio de impugná-las simultaneamente:

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INTERPRETAÇÃO JUDICIAL COMO OBJETO DE CONTROLE. POSSIBILIDADE. SUBSIDIARIEDADE. INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO PARA SANAR A LESÃO OU AMEAÇA EM CARÁTER AMPLO. DECISÕES JUDICIAIS QUE RESULTARAM NO BLOQUEIO, PENHORA OU SEQUESTRO, PARA O FIM DE PAGAMENTO DE DÍVIDAS TRABALHISTAS, DE VERBAS DO ESTADO DO AMAPÁ, DAS CAIXAS ESCOLARES E DAS UNIDADES DESCENTRALIZADAS DE EXECUÇÃO DA EDUCAÇÃO – UDEs, DESTINADAS À MERENDA, AO TRANSPORTE DE ALUNOS E À MANUTENÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÕES DOS PODERES E DO FOMEN-



TO À EDUCAÇÃO. NATUREZA PRIVADA DAS UNIDADES EXECUTORAS. REPASSE DE VERBAS. DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA. NÃO CARACTERIZAÇÃO DAS PRERROGATIVAS DA FAZENDA PÚBLICA. NÃO SUJEIÇÃO AO REGIME DE PRECATÓRIO ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CONHECIDA E JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. (...) 6. A arguição de descumprimento de preceito fundamental para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental decorrente de atos judiciais é via processual que atende ao requisito da subsidiariedade, mercê de não existir outro instrumento para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato, ou com a mesma eficácia e celeridade. 7. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgada PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade de quaisquer medidas de constrição judicial proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região e pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, em desfavor do Estado do Amapá, das Caixas Escolares ou das Unidades Descentralizadas de Execução da Educação – UDEs, que recaiam sobre verbas destinadas à educação, confirmando os termos da medida cautelar anteriormente concedida, bem como para afastar a submissão ao regime de precatório das Caixas Escolares ou Unidades Descentralizadas de Educação, em razão da sua natureza jurídica de direito privado, de não integrar a Administração Pública, de não compor o orçamento público e da ratio que inspira a gestão descentralizada da coisa pública. [ADPF 484, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-268 DIVULG 09-11-2020 PUBLIC 10-11-2020].

ii) Atos Privados equiparados a Atos do Poder Público: como, por exemplo, atos de concessionárias e de dirigentes de entidades particulares de ensino superior. Apesar da lei da ADPF não versar sobre os atos privados, é possível o cabimento dessa ação em caráter excepcional;

iii) Atos Pré-Constitucionais ou já revogados: ou seja, os atos pré-constitucionais que foram incorporados, recepcionados pelo ordenamento jurídico. Em tese, atos já revogados também podem ser impugnados via ADPF

iv) Atos Municipais;

v) Atos Comissivos e Omissivos Inconstitucionais;

vi) Atos concretos ou de efeitos singulares;

vii) Atos de eficácia exaurida.

Como exemplo de possível objeto da ADPF, veja-se o caso abaixo:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental: distinção da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade. O objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser “ato do poder público” federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não, sendo, também, cabível a medida judicial “quando for relevante o fundamento



da controvérsia sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”. [ADPF 1 QO, rel. min. Néri da Silveira, j. 3-2-2000, P, DJ de 7-11-2003].

Por sua vez, *não* cabe ADPF contra:

i) Atos Normativos Negociais;

ii) Atos Políticos: por exemplo, veto imotivado;

iii) Atos Legislativos em fase de formação: por exemplo, contra uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC);

iv) Súmulas: lembrando que a ADPF é regida pelo princípio da subsidiariedade, de modo que apenas pode ser utilizada ante a inexistência de outro meio, e como no STF há meios próprios de questionar as súmulas, não cabe ADPF.

v) Atos Normativos Secundários;

vi) Afronta Indireta a Preceitos Constitucionais.

Como exemplo da casuística do STF analisando o cabimento da ADPF:

“Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO DO TRABALHO. (...) 2. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível para impugnação orientação jurisprudencial apontada como contrária a normas basilares da Constituição, desde que cumprido o requisito da subsidiariedade, ante a inexistência de outro meio processual para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato. (...) 3. O trânsito em julgado eventual de decisões proferidas em ações individuais e coletivas nas quais tenha sido discutida a mesma questão apresentada na ADPF não obsta a fiscalização abstrata de constitucionalidade, máxime porque a decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado pode servir de fundamento para a rescisão de títulos executivos judiciais, ex vi dos artigos 525, §§ 12 a 15, e 535, §§ 5º a 8º, do CPC/2015. 4. A afronta indireta a preceitos constitucionais não autoriza o ajuizamento da ADPF, por inexistir controvérsia de ordem constitucional ou lesão direta a preceito fundamental, consoante exigido pelo art. 1º, caput e parágrafo único, inciso I, da Lei nº 9.882/99. Precedentes: ADPF 406 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/2016; ADPF 350 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 18/11/2016; ADPF 354 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não conhecida”. [ADPF 304, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-262 DIVULG 17-11-2017 PUBLIC 20-11-2017].



Como se pode ver, no caso acima, que trata de ADPF contra uma súmula do TST, entendeu o STF que, por se tratar de uma afronta indireta ao preceito fundamental, não seria hipótese de cabimento da ADPF.

Também não se admite a ADPF quando utilizada para desconstituição da autoridade de coisa julgada, pois há outros meios, como a ação rescisória, os recursos e a *querela nullitatis*. Com já dito, a ADPF é regida pelo princípio da subsidiariedade, de modo que não há cabimento para desconstituição da coisa julgada. Nesse sentido, assinalou o STF:

“O Plenário do STF (...), ao acentuar que não é função constitucional da arguição de descumprimento de preceito fundamental atuar como instrumento de desconstituição da autoridade da coisa julgada em sentido material, claramente delimitou o âmbito de incidência dessa ação constitucional, pré-excluindo, de seu campo de abrangência, atos jurisdicionais, como o ora referido na petição inicial, desde que impregnados dos atributos que qualificam a *res judicata*”. [ADPF 288 MC. Rel. Min. Celso de Mello, j. 21-10-2013, decisão monocrática, DJE de 25-10-2013.]

Tal entendimento é frequentemente reiterado:

EMENTA: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (...) possibilidade de impugnação, mediante ADPF, de decisões judiciais, desde que não transitadas em julgado – consequente oponibilidade da coisa julgada em sentido material à ADPF – PRECEDENTES – o significado político-jurídico da ‘res judicata’ – relações entre a coisa julgada material e a constituição – respeito pela autoridade da coisa julgada material, mesmo quando a decisão tenha sido proferida em confronto com a jurisprudência do supremo tribunal federal – ADPF: ação constitucional que não dispõe de função rescisória – interpretações fundadas, no caso, em decisões judiciais que já transitaram em julgado – inadmissibilidade, em tal situação, da ADPF – a autoridade da coisa julgada material como obstáculo insuperável ao ajuizamento da ADPF – doutrina – precedentes – arguição de descumprimento não conhecida – interposição de recurso contra essa decisão – recurso de agravo improvido. [ADPF 549 AgR, Relator(a): Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-235 DIVULG 23-09-2020 PUBLIC 24-09-2020].

Outrossim, aponta a jurisprudência do STF que não cabe ADPF contra normas secundárias e de caráter tipicamente regulamentar:

“A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que a arguição de descumprimento de preceito fundamental é, via de regra, meio inidôneo para processar questões controvertidas derivadas de normas secundárias e de caráter tipicamente regulamentar”. [ADPF 210 AgR, rel. min. Teori Zavascki, j. 6-6-2013, P, DJE de 21-6-2013].

Logo, a arguição de descumprimento de preceito fundamental não é meio idôneo para processar questões controvertidas derivadas de normas secundárias.



8.19.8.8 Condições Específicas

A ADPF, diferentemente das outras ações de controle de constitucionalidade concentrado, requer condições especiais e específicas para a sua admissão

A primeira condição específica exigida na ADPF é a:

i) Relevância Objetiva: está prevista no Art. 1º, parágrafo único, I:

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

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

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

Consiste no requisito que exige do Autor da ADPF a demonstração da relevância da controvérsia constitucional (impacto objetivo na sociedade - processo objetivo).

Outro requisito da ADPF é o:

ii) Princípio da Subsidiariedade: está prevista no Art. 4º, § 1º:

Art. 4º 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;

Pode-se dizer que é o princípio mais importante da ADPF, tendo em vista que esta ação só pode ser proposta caso não caiba nenhuma outra ação (ADI, ADC...). Logo, a ADPF só cabe contra lesão a preceito fundamental se não couber nenhuma outra ação.

Seguindo esse entendimento, não cabe ADPF contra súmula, tendo em vista que há outro meio para sanar tal lesão.

Há, no entanto, controvérsia doutrinária acerca do Princípio da Subsidiariedade. Tal controvérsia divide a doutrina entre:

i) Teoria Positiva (majoritária): são os autores que acreditam na subsidiariedade por completo, tal como explicitada na norma supramencionada. É a teoria adotada na Lei nº 9.882/99 e pelo STF;

ii) Teoria Negativista (minoritária): são os autores que acreditam que se trata de uma limitação indevida da competência do STF, sendo o § 1º do art. 4º inconstitucional por ser uma lei



limitando a competência do STF constitucionalmente estabelecida.

Os defensores da teoria negativista ainda se diferenciam entre aqueles que negam totalmente a possibilidade da subsidiariedade, são os chamados negativistas totais, como André Ramos Tavares¹⁸. Enquanto outros defendem que não cabe a subsidiariedade somente em determinadas situações, sendo esses os negativistas parciais, como Juliano Taveira Bernardes¹⁹. Para este autor, o princípio da subsidiariedade só se aplica à ADPF autônoma e não se aplica à ADPF incidente.

Verifica-se na doutrina, ainda, controvérsia quanto às dimensões do princípio da subsidiariedade. Para uma primeira corrente, a subsidiariedade é restrita ao controle abstrato (somente à ADPF autônoma). Uma segunda corrente acredita ser a subsidiariedade restritiva ao controle concreto (somente à ADPF incidental). Por fim, também se verifica uma corrente ampliativa, que entende caber a subsidiariedade na ADPF autônoma e na incidental. Contudo, essa discussão não é difundida na doutrina, sendo aqui ressaltada para fins de registro²⁰.

8.19.8.9 Procedimento

O procedimento da ADPF vem previsto na Lei nº 9.882/99, possuindo algumas fases:

8.19.8.9.1 Ajuizamento da Petição Inicial - 1ª Fase

A ação deve ser proposta por um dos legitimados do art. 103 da CF (os mesmos da ADI/ADI-O/ADC).

A Petição Inicial deve conter:

Art. 3º A petição inicial deverá conter:

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

II - a indicação do ato questionado;

III - a prova da violação do preceito fundamental;

IV - o pedido, com suas especificações;

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

Quanto ao inciso V, registra-se que há discussão acerca da aplicação da demonstração de controvérsia judicial relevante. Surge a dúvida: esse requisito se aplica à ADPF autônoma e/ou incidental? Prevalece, em suma, o entendimento que esse requisito se aplica às duas.

¹⁸ “Logo, de subsidiariedade propriamente não se trata (porque em todas as situações o instituto será utilizado em paralelo com as ações “comuns”); trata-se, antes, de mera opção por restringir a utilização desse novo instituto”. *Idem. Ibidem*. P. 319.

¹⁹ BERNARDES, Juliano Taveira. FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Direito Constitucional. Tomo I – Teoria da Constituição*. 8ª edição. Revista, ampliada e atualizada. Salvador: JusPodivm, 2018. P. 567.

²⁰ *Idem. Ibidem*.



Com relação à capacidade postulatória, tal como na ADI genérica, as autoridades dos incisos I a VII possuem capacidade postulatória *ex vi própria*, ou seja, podem assinar em nome próprio as ações, logo, sem a necessidade de um advogado. O Presidente da República, no entanto, pode, por exemplo, contratar um advogado para fazer isso. O advogado deverá ter poderes especiais, devendo juntar instrumento de mandato.

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

A legitimidade se dá no momento da propositura. Assim, se um partido político com representação no Congresso Nacional ingressa com ADPF, a condição da representação no CN é aferida no momento da propositura da inicial (representação especial, tal como na ADI e na ADC).

Sobre o tema, destaca-se o seguinte julgado do STF:

“Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Pretensão de inconstitucionalidade formulada contra discursos, pronunciamentos e comportamentos, ativos e omissivos, atribuídos ao Presidente da República, a Ministros de Estado e a integrantes do alto escalão do Poder Executivo federal. Arguição ajuizada com o fim de obter provimento judicial contra todas as autoridades reclamadas, ordenando a conformação de seus comportamentos aos comandos emanados da ordem constitucional. Pedido deduzido de maneira vaga e genérica, visando à prolação de decisão judicial de conteúdo incerto, indeterminado e ambíguo. Petição inicial manifestamente inepta por (i) não identificar com precisão os atos impugnados, (ii) não se fazer acompanhar das provas necessárias à comprovação da violação dos preceitos fundamentais invocados (iii) tampouco esclarecer o teor da medida judicial pretendida (Lei nº 9.882/99, art. 3º, I a IV, e CPC, art. 322 e 324). Arguição de descumprimento não conhecida. Pedido de medida cautelar prejudicado. 1. Incumbe ao autor da arguição de descumprimento formular pedido certo e determinado (CPC, arts. 322 e 324), além de (i) apontar os preceitos fundamentais que reputa violados; (ii) indicar os atos questionados; (iii) instruir o pedido com as provas da violação do preceito fundamental; e (iv) definir o pedido, com todas as suas especificações (Lei nº 9.882/99, art. 3º, I a IV). 2. Não cabe ao Estado-Juiz, diante de pedido formulado de maneira ambígua, sub-rogar-se no papel reservado ao autor da demanda para, atuando como verdadeiro substituto processual, eleger qual será o provimento judicial mais adequado aos interesses do requerente. 3. Revela-se inócu e desprovida de utilidade e de necessidade a provocação da atuação jurisdicional do Estado objetivando, única e exclusivamente, o reconhecimento de que autoridades públicas estão sujeitas à ordem constitucional. Patente a ausência de interesse de agir do autor, uma vez inexistente, à luz do constitucionalismo contemporâneo, qualquer controvérsia em torno do reconhecimento da supremacia constitucional como postulado sobre o qual se assenta a validade de todos os atos estatais. Nenhum ato jurídico pode ser praticado validamente à margem da Constituição, pois, no âmbito do seu espaço territorial de vigência, ninguém está imune à observância da ordem constitucional brasileira



(Pet 8.875/DF, Relator(a): CELSO DE MELLO, j. 1º.6.2017, DJ 18.01.2018). 4. A natureza dos processos de índole objetiva (como a arguição de descumprimento de preceito fundamental) é incompatível com a análise aprofundada de fatos envolvendo supostas práticas ilícitas, atos de improbidade administrativa ou infrações criminais imputadas a particulares, servidores públicos ou autoridades políticas, pois a apuração desses fatos, além de envolver ampla dilação probatória, também exige a observância dos postulados que informam o devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa. Precedentes. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida. Pedido de medida liminar prejudicado”. [ADPF 686, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 26-10-2021 PUBLIC 27-10-2021].

O STF entendeu que a petição inicial não preencheu os elementos mínimos necessários à veiculação de uma pretensão de natureza judicial.

8.19.8.9.2 Juízo de Prelibação e Providências Iniciais - 2ª Fase

Tal como na ADC e na ADI, no entanto, deve-se analisar ainda os requisitos especiais da ADPF.

No STF, a ADPF é distribuída para o Ministro-Relator que fará um juízo de prelibação, podendo indeferi-la liminarmente, caso não sejam aferidos os requisitos de admissibilidade:

Art. 4º 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.

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

Esse agravo é interno com prazo de 15 dias pelo novo CPC (e não de 5 dias como diz a lei).

8.19.8.9.3 Defesa e Instrução - 3ª Fase

Aplica-se o procedimento da ADI-genérica subsidiariamente ao procedimento da ADPF. Recebida a Inicial, o Relator pedirá informações às autoridades competentes de onde emanou a lei ou o ato normativo impugnado, que deverão prestá-las em 10 dias:

Art. 6º Apreciado o pedido de liminar, o relator solicitará as informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de dez dias (10 dias).

§ 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 § 2º abre a possibilidade de participação da sociedade e, seguindo a aplicação analógica do procedimento da ADI genérica:

§ 2º Poderão ser autorizadas, a critério do relator, sustentação oral e juntada de memoriais, por requerimento dos interessados no processo.

Na sequência, o relator deverá intimar o AGU. Depois disso, o relator deverá intimar o PGR.

8.19.8.9.4 Julgamento - 4ª Fase

Seguindo por analogia o procedimento da ADI, o Relator lança o relatório com cópia para todos os ministros e marca dia para o julgamento em plenário:

Art. 7º Decorrido o prazo das informações, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os ministros, e pedirá dia para julgamento.

Parágrafo único. O Ministério Público, nas arguições que não houver formulado, terá vista do processo, por cinco dias, após o decurso do prazo para informações.

a) Aplicação analógica da Lei Nº. 9.868/99 à ADPF

Registra-se que essa aplicação analógica é encontrada na própria jurisprudência do STF, com um diálogo entre as fontes das ações de controle. Veja-se:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Pedido liminar. Analogia. Art. 12 da Lei 9.868/1999. (...) Tem-se admitido que algumas regras versadas na Lei 9.868, de 1999, a qual dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o STF, sejam aplicadas analogicamente ao procedimento previsto para a arguição de descumprimento fundamental. Na espécie, a racionalidade e a organicidade próprias ao Direito direcionam ao julgamento definitivo, no que se homenageia a economia processual. [ADPF 181, rel. min. Marco Aurélio, j. 11-6-2012, dec. monocrática, DJE de 22-6-2012.]

Ademais, no art. 12 da Lei nº 9.868/99, verificam-se os princípios referentes à ADPF:

Art. 12. A decisão que julgar procedente ou improcedente o pedido em arguição de descumprimento de preceito fundamental é irrecorrível, não podendo ser objeto de ação rescisória.

Art. 13. Caberá reclamação contra o descumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, na forma do seu Regimento Interno.

b) Fungibilidade ADI e ADPF



O STF já demonstrou diversas vezes a possibilidade de fungibilidade entre ADI e ADPF, quando o autor ingressa com uma ADI e atende os requisitos da ADPF e *vice-versa*, convertendo uma na outra mais adequada.

“EMENTAS: 1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impropriedade da ação. Conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedentes. É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela”. [ADI 4180 MC-REF, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2010].

Salienta-se, todavia, que não será possível essa fungibilidade quando houver um erro grosseiro, em destaque o entendimento do tribunal:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – IMPROPRIEDADE – “ERRO GROSSEIRO” – ADMISSÃO COMO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – IMPOSSIBILIDADE. Inadmitida a arguição de descumprimento de preceito fundamental ante ‘erro grosseiro’ na escolha do instrumento, considerado o artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, descabe recebê-la como ação direta de inconstitucionalidade”. [ADPF 314 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 18-02-2015 PUBLIC 19-02-2015].

Nesses termos, a arguição de descumprimento de preceito fundamental não é fungível se decorrer de erro grosseiro na escolha do instrumento.

8.19.8.10 Atuação do Ministério Público

Atuação como *custos legis* ou *autor* (*legitimado ativo*).

O Ministério Público tem ação relevante também na ADPF. Não apenas por ser um dos legitimados para propor essas ações, através do Procurador-Geral da República, mas por ele também dever ser chamado a se manifestar na qualidade de *custos legis*.

Além da manifestação regular no processo, o PGR também pode ser chamado a se manifestar sobre a medida liminar da ADPF:

Art. 5º. (...)

§ 2º O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de cinco dias.

Observa-se que no caso da ADPF, só há previsão de oitiva do AGU e do PGR na liminar. No entanto, aplicam-se analogicamente as regras da ADI/ADC, podendo chamá-los durante o curso regular do processo.



[8.19.8.11 Atuação do Advogado-Geral da União

Também é chamado para atuar como curador da constitucionalidade.

Do mesmo modo, o AGU também pode ser chamado a se manifestar sobre a medida liminar, mas também, por norma subsidiária, pode-se chamá-lo no decorrer do processo:

Art. 5º. (...)

§ 2º O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de cinco dias.

Como se pode ver, o prazo para manifestação do AGU é de 5 dias.

[8.19.8.12 Abertura do Processo da ADPF à Participação Social

A participação pública também é necessária à ADPF. Faz-se necessário oportunizar à coletividade momentos de participação em tal processo estatal, podendo assim influenciar na decisão.

[8.19.8.13 Atuação do Amicus Curiae e outras formas de abertura processual

Tendo em vista que é um processo concentrado e objetivo, pode a sociedade se manifestar por meio do *amicus curiae*, mas também de outras formas, tal qual o art. 6º, § 1º, demonstra:

Art. 6º. (...)

§ 1º Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejarem 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.

Além do *amicus curiae*, os outros mecanismos de abertura dos processos objetivos de controle de constitucionalidade também são aplicáveis à ADPF, tais como a oitiva de outros tribunais, oitiva de peritos entre outras possibilidades.

[8.19.8.14 Medida Cautelar

A Lei nº 9.882/99 trouxe expressamente a possibilidade da liminar:

Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

§ 1º Em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda, em período de recesso, poderá o relator conceder a liminar, ad referendum do Tribunal Pleno.



§ 2º O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de cinco dias.

§ 3º A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada.

Assim, a liminar poderá consistir na determinação de suspensão do andamento de processos, suspensão dos efeitos de determinada decisão ou outra medida que apresente relação com a matéria analisada.

As liminares/cautelares buscam resguardar o resultado útil do processo em face dos riscos do decurso do tempo contra o processo, por isso caberá ao juízo a discricionariedade da melhor medida para assegurar tal direito.

8.19.8.15 Efeitos das Decisões

Como regra geral, segue os mesmos efeitos das outras ações de constitucionalidade (mesmo que seja em uma ADPF incidental).

São efeitos da ADPF:

- a) *Erga Omnes*:**
- b) Vinculante;**
- c) *Ex Tunc*;**
- d) Modulação dos Efeitos;**
- e) Coisa Julgada;**
- f) Repristinatório;**
- g) Ambivalente (podendo declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade);**

Na ADPF incidental, por sua vez, pode-se indicar alguns efeitos especiais, quais sejam:

- i) *Efeitos Intraprocessual*:** vincula tanto as partes quanto o juiz da causa original;
- ii) *Efeitos Extraprocessual*:** os efeitos da decisão são *erga omnes* vinculando todos os demais órgãos do Poder Público.

8.19.8.15.1 Sobre o efeito *Ex Tunc* de Atos Pré-Constitucionais

Embora atos pré-constitucionais possam ser objeto da ADPF, no entanto, a retroatividade de seus efeitos só pode se dar até a entrada em vigor da Constituição atual.



Por exemplo: considerando um ato que surgiu em 1980 e vigeu até 2019, levando-se em conta que a CF entrou em vigor em 1988, no eventual julgamento de ADPF em 2019 oposta contra ato de 1980, caso se declare efeito *ex tunc*, só retroagirá até 1988, visto que não incluirá atos anteriores à CF/88.

8.19.8.15.2 Possibilidade de Modulação dos Efeitos da Decisão

Tal como as demais ações de controle, a ADPF também permite a modulação de efeitos, em virtude da segurança jurídica ou excepcional interesse social. Veja-se:

Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Nesses termos, tal como nas demais ações de controle concentrado, é possível a modulação dos efeitos da decisão.

8.19.8.16 Estudo de alguns casos paradigmáticos no STF

Vale ressaltar alguns casos muito importantes para a história do controle de constitucionalidade brasileiro, as quais são citadas a seguir.

8.19.8.16.1 ADPF nº 45

Essa ADPF tratou da obrigação dos municípios de construir creches para crianças, o que envolve o ativismo judicial em políticas públicas e a inoponibilidade do arbítrio estatal, resultando na decisão em que consta a impossibilidade de aplicação da reserva do possível a casos de direitos básicos (mínimo existencial).

“EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO)”. [STF – ADPF 45 DF, Relator: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004]



Vale registrar que embora esta decisão seja emblemática e relevante em sua cautelar, no mérito, ela foi extinta por perda do objeto, visto que a norma constitucional paradigma foi alterada por superveniente Emenda Constitucional.

8.19.8.16.2 ADPF nº 54

Trata-se da discussão acerca de fetos anencéfalos e que resultou na autorização de aborto nesses casos.

“FETO ANENCÉFALO – INTERRUPTÃO DA GRAVIDEZ – MULHER – LIBERDADE SEXUAL E REPRODUTIVA – SAÚDE – DIGNIDADE – AUTODETERMINAÇÃO – DIREITOS FUNDAMENTAIS – CRIME – INEXISTÊNCIA. Mostra-se inconstitucional interpretação de a interrupção da gravidez de feto anencéfalo ser conduta tipificada nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal”. [STF – ADPF 54 DF, Relator: Min. Marco Aurélio, Data de Julgamento: 11 2 12/04/2012]

Este tema será melhor analisado no estudo dos direitos fundamentais.

8.19.8.17 Inconstitucionalidade do Art. 10 da Lei nº 9.882/99(?)

Juliano Távora Bernardes e Olavo Augusto Viana trazem a discussão acerca da inconstitucionalidade do art. 10 da Lei 9882/99, fundamentando que esse dispositivo dá ao STF a prerrogativa de se comportar como intérprete autêntico da Constituição (constituente), o que, na opinião deles, não é válido²¹. O STF e a doutrina majoritária, por sua vez, discordam desse posicionamento. Veja-se o dispositivo:

Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

§ 1º O presidente do Tribunal determinará o imediato cumprimento da decisão, lavrando-se o acórdão posteriormente.

§ 2º Dentro do prazo de dez dias contado a partir do trânsito em julgado da decisão, sua parte dispositiva será publicada em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União.

§ 3º A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público.

Trata-se, todavia, de opinião minoritária dos autores, registradas aqui para fins de concurso público.

8.19.8.18 ADPF nos Tribunais de Justiça.

Por simetria, há a possibilidade de ser exercida nos Tribunais de Justiça dos Estados, no âmbito das constituições estaduais, a fim de proteger os preceitos fundamentais da Constituição Estadual.

²¹ *Idem. Ibidem.*



8.20 Controle de Constitucionalidade nos Estados

8.20.1 Noções Iniciais

Trata-se do controle concentrado no âmbito estadual, ou seja, a análise das leis ou atos normativos estaduais/municipais tendo como parâmetro a Constituição Estadual, e como órgão competente para julgamento o Tribunal de Justiça.

O texto constitucional de 1988 contemplou expressamente a questão relativa ao controle abstrato de normas da lei estadual e municipal em face da Constituição, consagrado no art. 125, § 2º:

“Cabe ao Estado a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da constituição estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”.

Assim como a CF/88 trouxe a ADI (no âmbito federal) para verificar leis/atos normativos federais e estaduais perante a Constituição Federal, trouxe a representação de inconstitucionalidade no âmbito estadual para analisar leis ou atos normativos estaduais ou municipais perante a Constituição Estadual.



Observa-se que o dispositivo veda a limitação da legitimação ativa para agir a um único órgão, de modo que é um controle concentrado no âmbito estadual, sem prejuízo ao controle difuso.

8.20.2 Competência

Esse órgão ao qual a norma supramencionada se refere é o Tribunal de Justiça. Logo, a Competência é do Tribunal de Justiça dos Estados, restritamente (art. 125, § 2º, CF). Esse é o entendimento do STF:

“Antes de adentrar no mérito da questão aqui debatida, anoto que, muito embora não tenha o constituinte incluído o Distrito Federal no art. 125, § 2º, que atribui competência aos tribunais de justiça dos Estados para instituir a ‘representação’ de ‘inconstitucionalidade’ em face das Constituições estaduais, a Lei Orgânica do Distrito Federal apresenta, no dizer da doutrina, a natureza de verdadeira Constituição local, ante a autonomia política, administrativa e financeira que a Carta confere a tal ente federado. Por essa razão, entendo que se mostrava cabível a propositura da ação direta de ‘inconstitucionalidade’ pelo MPDFT no caso sob exame”. [RE 577.025, voto do rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 11-12-2008, P, DJE de 6-3-2009, Tema 48]

Não restam dúvidas, portanto, de que a competência para a Representação de Inconstitucionalidade é dos Tribunais de Justiça dos Estados.

8.20.3 Legitimidade

Tal qual como se verifica no controle de constitucionalidade ao nível federal, o *legitimado passivo* é aquele que produziu o ato em análise.

No entanto, no que se refere à *legitimidade ativa*, é livre o constituinte estadual para estabelecer o rol dos legitimados ativo, desde que dentro dos limites da Constituição Federal.

Ademais, também não pode haver apenas um legitimado. Nesse sentido, já se manifestou o STF:

“Não é inconstitucional norma da Constituição do Estado que atribui ao procurador da assembleia legislativa ou, alternativamente, ao procurador-geral do Estado, a incumbência de defender a constitucionalidade de ato normativo estadual questionado em controle abstrato de constitucionalidade na esfera de competência do tribunal de justiça. Previsão que não afronta a CF, já que ausente o dever de simetria para com o modelo federal, que impõe apenas a pluralidade de legitimados para a propositura da ação (art. 125, § 2º, CF/1988). (...)” [ADI 119, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014.]

Nesses termos, as Constituições Estaduais têm liberdade para estabelecer novos legitimados ativos, desde que garantida a pluralidade de agentes.



8.20.4 Parâmetro e Objeto

O parâmetro de controle são as normas da Constituição Estadual.

O objeto de controle da Representação de Inconstitucionalidade, por sua vez, são leis ou atos normativos estaduais ou municipais, conforme a jurisprudência do STF:

“É pacífica a jurisprudência do STF, antes e depois de 1988, no sentido de que não cabe a tribunais de justiça estaduais exercer o controle de constitucionalidade de leis e demais atos normativos municipais em face da CF”. [ADI 347, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 20-10-2006, P, DJ de 20-9-2006].

Observa-se pelo julgado supramencionado que não cabe ao TJ analisar as leis perante à CF/88, visto que essa competência é do STF, e, caso o fizesse, estaria usurpando essa competência.

8.20.5 Parâmetro de Controle Estadual e Questão Federal

Pode ocorrer que o Tribunal estadual considere inconstitucional o próprio parâmetro de controle estadual, por ofensa à Constituição Federal.

Então, questiona-se: pode ser objeto do controle concentrado estadual a própria Constituição Estadual?

Nesse caso, o Tribunal de Justiça competente para conhecer da ação direta de inconstitucionalidade em face da Constituição Estadual deve suscitar *ex officio* a questão constitucional – inconstitucionalidade do parâmetro estadual em face da Constituição Federal –, declarando, incidentalmente e em controle difuso, a inconstitucionalidade da norma constitucional estadual em face da Constituição Federal e extinguindo, por conseguinte, o processo, ante a impossibilidade jurídica do pedido.

Da decisão que reconhecesse ou não a inconstitucionalidade do parâmetro de controle estadual seria admissível recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, tendo em vista se tratar de controle difuso no caso supramencionado.

Sobre este tema, em fevereiro de 2020, decidiu o STF que Procurador da Câmara Municipal dispõe de legitimidade para interpor recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça proferido em representação de inconstitucionalidade:

EMENTA: Agravo Regimental no Recurso Extraordinário. Constitucional. Procurador dispõe de legitimidade para interpor Recurso Extraordinário contra Acórdão de Tribunal de Justiça proferido em Representação de Inconstitucionalidade em defesa de lei ou ato normativo estadual ou municipal. Precedentes. Agravo Regimental provido para regular tramitação do recurso extraordinário. [RE 1126828 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 04/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-038 DIVULG 20-02-2020 PUBLIC 21-02-2020].



Nesses termos, fica garantido ao Procurador da Câmara Municipal a legitimidade para interpor Recurso Extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça proferido em representação de inconstitucionalidade em defesa de lei ou ato normativo estadual ou municipal.

8.20.6 Concorrência de Parâmetros de Controle

Conforme citado acima, a regra é que os Tribunais de Justiça estaduais só podem utilizar como parâmetro a Constituição Estadual.

No entanto, em algumas decisões do STF, tem sido admitido como parâmetro a Constituição Federal, quando se tratar de normas de reprodução obrigatória (normas centrais), ou seja, aquelas que são da CF, mas devem ser repetidas pela Constituição Estadual. Veja-se:

Ementa: Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. (...). [RE 650898, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017]

Detalhando a exceção acima citada, veja-se explicação realizada no Dizer o Direito:

Quando é proposta uma ADI no TJ contra lei municipal, qual é o parâmetro que será analisado pelo Tribunal?

A Constituição Estadual. Assim, em regra, quando o Tribunal de Justiça julga uma ADI proposta contra lei ou ato normativo estadual ou municipal, ele deverá analisar se esta lei ou ato normativo viola ou não algum dispositivo da Constituição Estadual.

Quando o TJ julga uma ADI contra lei estadual ou municipal, ele poderá declará-la inconstitucional sob o argumento de que viola um dispositivo da Constituição Federal?

Em regra, não. Isso porque, como vimos acima, o parâmetro da ADI proposta perante o TJ é a Constituição Estadual (e não a Constituição Federal).

Exceção:

A regra acima exposta comporta uma exceção.

Os Tribunais de Justiça, ao julgarem a representação de inconstitucionalidade proposta contra lei municipal, poderão declará-la inconstitucional utilizando como parâmetro dispositivos da Constituição Federal, desde que eles sejam normas de reprodução obrigatória pelos Estados.

Normas de Reprodução Obrigatória

Normas de reprodução obrigatória são dispositivos da Constituição Federal de 1988 que, como o próprio nome indica, devem ser repetidos nas Constituições Estaduais.



As normas de reprodução obrigatória são também chamadas de ‘normas de observância obrigatória’ ou ‘normas centrais’.

Importante esclarecer que, se uma norma é de reprodução obrigatória, considera-se que ela está presente na Constituição Estadual mesmo que a Carta estadual seja silente. Ex.: a CF/88 prevê que os Municípios são autônomos (art. 18). Trata-se de norma de reprodução obrigatória. Isso significa que, mesmo se a Constituição Estadual não disser que os Municípios são autônomos, ainda assim considera-se que essa regra está presente na Carta Estadual.

Resumindo:

- **Em regra**, quando os Tribunais de Justiça exercem controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais deverão examinar a validade dessas leis à luz da Constituição Estadual.
- **Exceção**: os Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.

Exemplos da Exceção:

Ex.1: Município do Paraná aprovou lei tratando sobre direito do trabalho; foi proposta uma ADI estadual no TJ contra esta lei; o TJ poderá julgar a lei inconstitucional alegando que ela viola o art. 22, I, da CF/88 (mesmo que a Constituição do Estado não tenha regra semelhante); isso porque essa regra de competência legislativa é considerada como norma de reprodução obrigatória. Nesse sentido: STF. 1ª Turma. Rcl 17954 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 21/10/2016.

Ex.2: Município do Rio Grande do Sul editou lei criando gratificação para o Prefeito fora do regime de subsídio, o que violaria o art. 39, § 4º, da CF/88; o TJ/RS poderá julgar a lei municipal inconstitucional utilizando como parâmetro este dispositivo da Constituição Federal; isso porque a regra sobre o subsídio para membros de Poder e detentores de mandato eletivo é considerada norma de reprodução obrigatória. Nesse sentido: STF. Plenário. Rel. originário Min. Marco Aurélio, Rel. para acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 01/02/2017 (repercussão geral).

Fonte: Dizer o Direito²²

8.20.7 Coexistência de Jurisdições Constitucionais Estaduais e Federal (Simultaneous Processus)

Consiste o fenômeno da coexistência de jurisdições constitucionais estaduais e federal na existência de duas ações diretas, uma no TJ e outra no STF, contra a mesma lei ou ato normativo estadual lesivo à norma de produção obrigatória.

Nesse caso, o STF pode suspender a ADI em âmbito estadual e ele mesmo analisar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da lei. Vale ressaltar que, nesse caso, não é litispendência nem continência.

²² CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *TJ pode julgar ADI contra lei municipal tendo como parâmetro norma da Constituição Federal?* Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/bbc92a647199b832ec90d7cf57074e9e>>. Acesso em: 05/11/2019.



Veja-se explicação do professor Dirley da Cunha Jr. sobre o tema:

“Se estiverem tramitando, simultaneamente, duas ações diretas, uma no Tribunal de Justiça e outra no STF, contra a mesma lei ou ato normativo estadual lesivo à ‘norma de reprodução obrigatória’, tem o STF fixado a sua competência para suspender o curso da ação direta proposta junto ao Tribunal de Justiça, até o julgamento final da ação direta intentada perante a Corte, não se cogitando, na espécie, de litispendência ou continência. Nesse caso, declarada pelo STF a ‘inconstitucionalidade’ da lei ou do ato normativo estadual, a ADI estadual ‘perde o seu objeto’, uma vez que a lei ou ato estadual deixa de ter eficácia no Estado. Todavia, se o STF declara a ‘constitucionalidade’ da lei ou do ato normativo estadual perante a Constituição Federal, a ADI estadual ‘poderá prosseguir’, a fim de que o tribunal local examine a lei ou o ato normativo estadual em face da Constituição Estadual, podendo até pronunciar a sua inconstitucionalidade em vista da Carta Estadual, mas por fundamento distinto daquele utilizado pela Suprema Corte”²³.

Conforme o trecho acima destacado, em eventual julgamento pela Corte Suprema, se o STF decidir por inconstitucionalidade, a ADI estadual perde o objeto. No entanto, se o STF decidir pela constitucionalidade da lei, pode continuar a ADI estadual.

8.20.8 Ação Declaratória de Constitucionalidade no Âmbito Estadual

É possível a ADC em âmbito estadual, desde que a Constituição Estadual tenha essa previsão.

Sobre o tema, vale destacar explicação de Gilmar Mendes:

“Tendo a Constituição de 1988 autorizado o constituinte estadual a criar a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Carta Magna estadual (CF, art. 125, § 2º) e restando evidente que tanto a representação de inconstitucionalidade, no modelo da Emenda no 16, de 1965, e da Constituição de 1967/69, quanto a ação declaratória de constitucionalidade prevista na Emenda Constitucional nº 3, de 1993, possuem caráter dúplice ou ambivalente, parece legítimo concluir que, independentemente de qualquer autorização expressa do legislador constituinte federal, estão os Estados-membros legitimados a instituir a ação declaratória de constitucionalidade. É que, como afirmado, na autorização para que os Estados instituam a representação de inconstitucionalidade, resta implícita a possibilidade de criação da própria ação declaratória de constitucionalidade”²⁴.

23 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *O Controle de Constitucionalidade no plano estadual e a problemática das normas constitucionais federais repetidas*. Disponível em: <https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/208196508/o-controle-de-constitucionalidade-no-plano-estadual-e-a-problematika-das-normas-constitucionais-federais-repetidas>. Acesso em: 05.11.19. Às 02h54min.

24 MENDES, Gilmar Ferreira. *O Controle de Constitucionalidade do Direito Estadual e Municipal na Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.raul.pro.br/artigos/controconst.doc>. Acesso em: 05.11.19. Às 03h04min. P. 19.



Com efeito, emenda à Constitucional Estadual pode criar ADC estadual.

8.20.9 O Controle da Omissão no Plano Estadual

Tendo em vista que a ADI-O é uma espécie da ADI, não há dúvidas da possibilidade da ADI-O em âmbito estadual:

“Se se entender que, na verdade, as ações diretas por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão têm, em grande parte, um objeto comum – a omissão parcial –, então parece correto admitir que a autorização contida na Constituição Federal para a instituição da representação de inconstitucionalidade no plano estadual é abrangente tanto da ação direta de inconstitucionalidade em razão da ação, como da ação direta por omissão. Assim sendo, as Constituições estaduais que optaram por disciplinar, diretamente, o controle abstrato da omissão acabaram por consagrar fórmula plenamente compatível com a ordem constitucional vigente”²⁵.

Nesses termos, a ADI-O estadual é plenamente compatível com o regramento da Constituição Federal.

8.20.10 O Controle de Constitucionalidade no Âmbito do Distrito Federal

Sabe-se que o Distrito Federal tem uma natureza híbrida, por vezes apresenta caráter de estado membro, outras caráter municipal. Dessarte, podendo assumir caráter de estado membro, é válido o entendimento pela possibilidade de controle de constitucionalidade estadual, utilizando-se como parâmetro a Lei Orgânica do DF. Todavia, tal controle somente ocorrerá no que se tratar sobre matéria estadual, como menciona Gilmar Mendes:

“Embora o status do Distrito Federal no texto constitucional de 1988 seja fundamentalmente diverso dos modelos fixados nas Constituições anteriores, não se pode afirmar, de forma apodítica, que a sua situação jurídica é equivalente à de um Estado-membro. Não seria lícito sustentar, porém, que se estaria diante de modelos tão diversos que, no caso, menos do que uma omissão, haveria um exemplo de silêncio eloquente, que obstaria à extensão do direito de proposição aos órgãos do Distrito Federal em ação direta de inconstitucionalidade, no plano do Supremo Tribunal Federal, bem como a adoção do controle abstrato de direito distrital perante o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios”²⁶.

Assim sendo, será aplicado o mesmo modelo dos Estados, sendo possível a realização do controle no Tribunal de Justiça do DF. O parâmetro de controle estadual no Distrito Federal, contudo, somente será aquela matéria da Lei Orgânica do DF que tratar de matéria estadual.

²⁵ *Idem. Ibidem.* P. 24.

²⁶ *Idem. Ibidem.*



8.20.11 Efeitos da Decisão

Não obstante se tratar do âmbito estadual, os efeitos da decisão de controle de constitucionalidade estadual são os mesmos efeitos da ADI genérica, quais sejam:

- a) *Erga Omnes*;
- b) Vinculante;
- c) *Ex Tunc*;
- d) Coisa Julgada;
- e) Repristinatório;
- f) Ambivalente.

Como se pode ver, são efeitos já conhecidos das demais ações de controle concentrado.

8.20.12 Incidente de Inconstitucionalidade e Controle Direto do Direito Municipal perante o Supremo Tribunal Federal

Tema citado pelo Ministro Gilmar Mendes, que já foi proposta legislativa (proposta de emenda) sobre controle de lei municipal direto pelo STF, a pedido do PGR, ADU, PGJ ou PGE.

Hoje, no entanto, a ADPF é quem possui esse papel. Sobre o instituto, assinala Gilmar Mendes:

“Na Revisão Constitucional de 1994, afigurou-se acertado introduzir-se o chamado ‘incidente de inconstitucionalidade’, que permitiria fosse apreciada diretamente pelo Supremo Tribunal Federal controvérsia sobre a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive os atos anteriores à Constituição, a pedido do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, do Procurador-Geral de Justiça e do Procurador-Geral do Estado, sempre que houvesse perigo de lesão à segurança jurídica, à ordem ou às finanças públicas. A Suprema Corte poderia, acolhendo incidente de inconstitucionalidade, determinar a suspensão de processo em curso perante qualquer juízo ou tribunal para proferir decisão exclusivamente sobre a questão constitucional suscitada. Referido instituto destinava-se a completar o complexo sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, permitindo que o Supremo Tribunal Federal pudesse dirimir, desde logo, controvérsia que, do contrário, daria ensejo certamente a um sem-número de demandas, com prejuízos para as partes e para a própria segurança jurídica”²⁷.

Tal instituto, todavia, nunca chegou a ser efetivamente implementado, sendo aqui registrado para fins históricos.

²⁷ *Idem. Ibidem.* P. 32.



Ano: 2020 / Banca: FCC / Órgão: TJ-MS / Prova: Juiz Substituto

A Constituição Federal estabelece que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), dela decorrente, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na forma da lei. A esse propósito, considerada a regulamentação da matéria à luz da jurisprudência da referida Corte:

- a) em sede de medida liminar, pode ser determinada a suspensão dos efeitos de decisões judiciais relacionadas com a matéria objeto da ADPF, admitida a relativização dos decorrentes de coisa julgada, por decisão de maioria qualificada do STF, diante de circunstâncias de excepcional interesse social.
- b) admite-se o ingresso de amici curiae na ADPF, pela aplicação, por analogia, do estabelecido em lei relativamente à ação direta de inconstitucionalidade, desde que demonstradas a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes.
- c) considerado seu caráter subsidiário, não pode a ADPF ser conhecida como ação direta de inconstitucionalidade, acaso manejada em hipótese de cabimento desta, sendo inaplicável o princípio da fungibilidade entre ações de controle concentrado.
- d) não se admite a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade em sede de ADPF, por ausência de previsão legal, diferentemente do que ocorre em relação às ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade.
- e) as normas processuais destinadas a resguardar os interesses da Fazenda Pública, a exemplo da exigência de intimação pessoal dos entes públicos para início da contagem de prazos, são aplicáveis no âmbito da ADPF, embora não o sejam nos demais processos de controle concentrado, por sua natureza objetiva.

GABARITO: B.

Ano: 2019 / Banca: MPE-SC / Órgão: MPE-SC / Prova: Promotor de Justiça

Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em quarenta e cinco dias.

- (☐) Certo
- (☐) Errado

GABARITO: Errado.

Ano: 2018 / Banca: FCC / Órgão: DPE-MA / Prova: Defensor Público

A ação que tem como pressuposto fático a existência de decisões de constitucionalidade, em processos concretos, contrárias à posição governamental é conhecida como ação:

- a) direta interventiva.
- b) direta de inconstitucionalidade.
- c) declaratória de constitucionalidade.
- d) direta de inconstitucionalidade por omissão.



e) difusa de constitucionalidade.

GABARITO: C.

Ano: 2018 / Banca: FCC / Órgão: DPE-AM / Prova: Defensor Público – Reaplicação

A aplicação de determinada lei municipal tem sido objeto de decisões contraditórias nos órgãos judiciais de primeira instância, em função de interpretações conflitantes quanto à sua constitucionalidade. O partido político ao qual é filiado o Prefeito do Município respectivo pretende submeter a questão diretamente ao Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), requerendo, inclusive, seja concedida medida liminar para que se determine a suspensão do andamento de processos ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria, até julgamento final da ADPF.

Nessa hipótese, à luz das normas pertinentes e da jurisprudência do STF sobre a matéria:

- I. a ADPF será admissível, desde que não seja cabível ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça estadual, tendo por objeto a lei municipal em questão.
- II. o partido político somente estará legitimado para a propositura da ADPF se possuir representação no Congresso Nacional, devendo estar representado por seu Diretório Nacional, ainda que a lei impugnada tenha amplitude normativa limitada ao Município de que se originou.
- III. a medida liminar, que poderá ser concedida nos termos requeridos, inclusive por decisão do Relator, ad referendum do Pleno do STF, não terá, no entanto, o condão de atingir a eficácia de decisões judiciais anteriormente transitadas em julgado.

Está correto o que se afirma em:

- a) I, II e III.
- b) I, apenas.
- c) I e III, apenas.
- d) II e III, apenas.
- e) II, apenas.

GABARITO: A.

Ano: 2018 / Banca: FUNDEP (Gestão de Concursos) / Órgão: MPE-MG / Prova: Promotor de Justiça Substituto

É CORRETO afirmar que:

- a) a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente da Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei complementar.
- b) as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade, produzirão 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.



c) o Procurador-Geral de Justiça deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal.

d) declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão legislativo, para fazê-lo em trinta dias.

GABARITO: B.

Ano: 2018 / Banca: CESPE / CEBRASPE / Órgão: TJ-CE / Prova: Juiz Substituto

Considerando o entendimento do STF acerca dos modelos, dos instrumentos e dos efeitos das decisões no controle de constitucionalidade, assinale a opção correta:

a) Apenas no controle abstrato o STF admite a modulação dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade.

b) Embora seja ação típica do modelo concentrado, a arguição de descumprimento de preceito fundamental se presta, entre outros fins, ao controle concreto de constitucionalidade.

c) O STF admite a intervenção do amicus curiae na edição ex officio dos enunciados de súmula vinculante.

d) A admissão de reclamação constitucional ajuizada contra omissão do poder público que contrarie súmula vinculante independe do esgotamento da via administrativa.

e) O STF entende ser incabível a realização de audiência pública antes do julgamento de recurso extraordinário, por ser mecanismo típico do controle abstrato.

GABARITO: B.

Ano: 2018 / Banca: Fundação CEFETBAHIA / Órgão: MPE-BA Prova: Promotor de Justiça Substituto

Assinale a alternativa correta:

a) Compete ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça apreciar a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

b) Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental, entre outros, o Presidente da República, a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Advogado-Geral da União e entidade de classe de âmbito nacional.

c) A decisão que julgar improcedente o pedido em arguição de descumprimento de preceito fundamental poderá ser objeto de ação rescisória, a ser julgada, em qualquer caso, pelo Supremo Tribunal Federal.

d) Compete ao Procurador-Geral da República, na ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Supremo Tribunal Federal, defender o ato ou texto impugnado.

e) Na ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, poderá o relator, caso entenda ser necessário, designar perito para que emita parecer sobre a questão.

GABARITO: E.



Ano: 2018 / Banca: FCC / Órgão: DPE-AM / Prova: Defensor Público

Considere que o Prefeito de determinado Município do Estado do Amazonas ajuíza ação direta de inconstitucionalidade, perante o Tribunal de Justiça do Estado, em face de lei municipal que instituiu a obrigatoriedade de os veículos de uso oficial pela Administração serem licenciados no Município. Fundamenta a ação em dispositivo da Constituição estadual que veda ao Estado e aos Municípios que o integram criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. O Tribunal de Justiça julga a ação improcedente, por entender inexistir ofensa ao dispositivo constitucional em questão.

Nessa hipótese, à luz da Constituição do Estado, bem como do que dispõe a Constituição Federal e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

- a) a decisão do Tribunal de Justiça é definitiva, não sendo passível de impugnação por meio de recurso extraordinário, uma vez que adotado como parâmetro de controle dispositivo da Constituição estadual, ainda que se trate de norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelos Estados.
- b) a ação direta é inadmissível, uma vez que o parâmetro adotado para o controle de constitucionalidade, em verdade, é norma originária da Constituição Federal, cuja guarda em sede de controle concentrado é de competência do Supremo Tribunal Federal.
- c) o Tribunal de Justiça poderia ter adotado como parâmetro de controle de constitucionalidade da lei municipal dispositivo da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelos Estados, sendo do Procurador-Geral do Município, nesse caso, a legitimidade para interposição de eventual recurso extraordinário.
- d) estaria o Prefeito legitimado para interpor recurso extraordinário em face do acórdão do Tribunal de Justiça, que exerceu controle de constitucionalidade de lei municipal em face de norma da Constituição estadual que reproduz norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, adotando interpretação que contraria o sentido e o alcance desta.
- e) a decisão do Tribunal de Justiça seria passível de impugnação perante o Supremo Tribunal Federal por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental, para a qual, no entanto, não estaria legitimado o Prefeito do Município.

GABARITO: D.

Ano: 2023 / Banca: CESPE-CEBRASPE / Órgão: DPE-RO / Defensor Público Substituto

De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no que se refere à arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), é

- a) A cabível a fungibilidade entre ADI e ADPF em caso de erro grosseiro insuscetível de aproveitamento.
- b) incabível ADPF contra decreto regulamentador de lei do qual se depreenda controvérsia constitucional suscitada em abstrato e que ofenda diretamente a CF.
- c) cabível ADPF para questionar fundamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no exercício de sua competência relativa à uniformização da legislação federal, em caso de julgamento sob o rito dos recursos repetitivos.



d) incabível ADPF para revisar decisões judiciais, valendo-se da ação como sucedâneo recursal.

e) incabível ADPF para impugnar conjunto de decisões judiciais consideradas lesivas a preceitos fundamentais.

GABARITO: D.

Ano: 2022 / Banca: PGR / Procurador da República

ANALISE OS ENUNCIADOS ABAIXO E ASSINALE A ALTERNATIVA CORRETA:

I – A coisa julgada, nas ações de controle abstrato de constitucionalidade, é “secundum eventum litis”, apenas se configurando quando o Supremo Tribunal Federal julga procedente o pedido.

II – Por meio da reclamação constitucional, o Supremo Tribunal Federal poderá reapreciar e redefinir o conteúdo e o alcance de sua própria decisão de indeferimento do pedido proferida em controle abstrato de constitucionalidade.

III – A decisão de constitucionalidade ou inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo em acórdão em ação direta de inconstitucionalidade ou em ação declaratória de constitucionalidade é irrecorrível, ressalvada a interposição de embargos declaratórios, não podendo, igualmente, ser objeto de ação rescisória.

IV – Por não se formar a coisa julgada em decisões de desacolhimento do pedido em ação direta de inconstitucionalidade, a ação rescisória não é instrumento processual adequado para postular a desconstituição da decisão do Supremo Tribunal Federal, revelando-se cabível, entretanto, a reclamação constitucional para reapreciar e redefinir o conteúdo e o alcance dessa decisão.

Alternativas:

a) todos os enunciados são falsos

b) apenas os enunciados II e IV são verdadeiros

c) apenas o enunciado III é verdadeiro

d) apenas os enunciados I, II e IV são verdadeiros

GABARITO: C.

Ano: 2022 / Banca: PGR / Órgão: PGR / Procurador da República

NO QUE DIZ RESPEITO À ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF), ASSINALE A PROPOSIÇÃO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF:

a) Embora seja cabível ADPF para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de “ato do Poder Público”, esta é uma expressão cujo alcance não abrange decisões do próprio Poder Judiciário como objeto passível de impugnação. Admiti-lo desvirtuaria a ADPF para convertê-la em sucedâneo recursal ou ação autônoma de impugnação.

b) Quanto à legitimidade ativa, o STF exige um parâmetro objetivo para aferir o caráter nacional das entidades classistas: a entidade haverá de ser constituída por membros ou associados presentes em pelo menos 2/3 dos estados-membros, computando-se o Distrito Federal.



c) Conquanto se trate de ação do controle concentrado de constitucionalidade, tem-se admitido a extinção de ADPF, com resolução do mérito, mediante homologação de transação entabulada entre proponente da ação e “amici curiae”. Nesse caso, é possível transigir quanto a aspectos patrimoniais subjacentes à questão constitucional.

d) A ADPF não se afigura como instrumento idôneo para impugnar Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência, dada a sua natureza jurídica de ato administrativo. Nesse caso, tem-se controle de legalidade, não de constitucionalidade, razão pela qual eventual ofensa à Constituição seria apenas reflexa.

GABARITO: C.

REFERÊNCIAS

BERNARDES, Juliano Taveira. FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Direito Constitucional. Tomo I – Teoria da Constituição*. 8ª edição. Revista, ampliada e atualizada. Salvador: JusPodivm, 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *TJ pode julgar ADI contra lei municipal tendo como parâmetro norma da Constituição Federal?* Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/bbc92a647199b832ec90d7cf57074e9e>>. Acesso em: 05/11/2019.

CLÈVE, Clemerson Merlin. *A Fiscalização abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *O Controle de Constitucionalidade no plano estadual e a problemática das normas constitucionais federais repetidas*. Disponível em: <https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/208196508/o-controle-de-constitucionalidade-no-plano-estadual-e-a-problematika-das-normas-constitucionais-federais-repetidas>. Acesso em: 05.11.19. Às 02h54min.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª edição. Revista e atualizada. Salvador: JusPodivm, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 38ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores *A avocação de causas pelo STF: A advocatária*. In: *Revista Informação Legislativa*. Brasília. A. 23. N°. 89. Jan./Mar. 1986.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. *O Controle de Constitucionalidade do Direito Estadual e Municipal na Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.raul.pro.br/artigos/controconst.doc>. Acesso em: 05.11.19. Às 03h04min.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 13ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.



MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª Edição, reformulada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2017.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012.

SARMENTO, Daniel. *Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro. 224: 95-116. Abr.Jun. 2001.