

ADPF tornou-se a ferramenta mais ampla de controle de constitucionalidade

A arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) tornou-se a forma mais ampla de controle de constitucionalidade no Brasil. Em um cenário de constantes embates entre Executivo e Legislativo, virou um meio para o Supremo Tribunal Federal assegurar direitos à população — embora precise respeitar as competências dos demais entes.

Em poucos anos após sua promulgação, foi reconhecida a força normativa da Constituição de 1988 e o papel decisivo do Judiciário em sua concretização, afirma o presidente do STF, ministro Luís Roberto Barroso, no livro *A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal*. A partir daí, ressalta, a agenda da academia jurídica foi deslocada para o tema da interpretação constitucional. Com isso, o peso dos princípios aumentou, e eles passaram a figurar ao lado das normas para juízes decidirem, avalia Barroso.

Além disso, a Constituição incrementou a quantidade de instrumentos para o exercício do controle de constitucionalidade e a busca pela efetivação de normas. Foram criadas a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, o mandado de injunção, o Habeas Data e, posteriormente, a ação declaratória de constitucionalidade.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversas reformas normativas contribuíram para aumentar o poder do Supremo. A Emenda Constitucional 3/1993 estabeleceu a ação declaratória de constitucionalidade; a Lei 9.882/1997 disciplinou a ADPF; a Lei 9.868/1999 regulamentou o processo e julgamento da ADI e da ADC perante o STF. Os anteprojetos das três normas foram **elaborados** pelo atual ministro do STF Gilmar Mendes — o primeiro, em parceria com o jurista Ives Gandra da Silva Martins, o terceiro com colaborações de Luís Roberto Barroso.

A ADPF surgiu para suprimir as lacunas deixadas pelos demais meios de controle de constitucionalidade, afirma **Clèmerson Clève**, professor de Direito Constitucional da Universidade Federal do Paraná e do UniBrasil Centro Universitário, no livro *A democracia constitucional e seus descontentes* (Editora Fórum)

A ação pode ser usada para reparar ameaça ou lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público ou resolver controvérsia constitucional sobre leis e atos normativos federais, estaduais e municipais, inclusive anteriores à Carta Magna de 1988. Além disso, serve para atacar as situações que resultam em estado de coisas inconstitucional. Ou seja, “a ocorrência de inconstitucionalidade por omissão qualificada por um bloqueio contínuo (violação estrutural) que implique inefetividade do direito fundamental de uma coletividade inteira”, conforme diz Clève à **ConJur**. Ela só pode ser movida quando não couber outra ação constitucional.

A ADPF visa proteger os preceitos fundamentais. Segundo Clève, eles podem ser encontrados no “bloco de constitucionalidade como um todo”. Isso inclui a Carta Magna e tratados com status de emendas à Constituição. Com o tempo, o Supremo vem definindo o que se encaixa no conceito de “preceitos fundamentais” (como na (ADPF 33-5).

Enquadram-se, por exemplo, os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil; os direitos e garantias fundamentais; os princípios a serem observados em caso de intervenção da União nos estados (forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; 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); e as cláusulas pétreas.

A Constituição de 1988 aumentou o rol de legitimados a propor ação direta de inconstitucionalidade no STF — a competência exclusiva do procurador-geral da República, existente desde a Carta Magna de 1946, foi estendida a diversas autoridades, partidos políticos e entidades de classe. As mesmas instituições estão autorizadas a mover ADPFs.

Agência Brasil



Supremo vem agindo para garantir direitos na omissão dos outros poderes

“De todos os provimentos jurisdicionais em sede de controle abstrato de constitucionalidade, o provimento final do Supremo Tribunal Federal na arguição de descumprimento de preceito fundamental é sem dúvida o mais rico, podendo assumir enorme complexidade nas situações estruturais envolvendo estado de coisas inconstitucional, permitindo, no caso, mais expressivas amplitude e diversidade quanto à tutela judicial”, aponta Clèmerson Clève no livro.

Nas situações estruturais, a atuação do STF é delicada e, por vezes, de “preocupante amplitude”, destaca o constitucionalista à **ConJur**.

“Nesses casos, pode o Supremo, o que reclama pronunciada capacidade de diálogo e grande sensibilidade para a compreensão dos limites de sua capacidade institucional, atravessar as competências administrativas ou normativas distribuídas entre os entes da federação e os demais órgãos constitucionais, interferindo em questões próprias da União, estados e municípios, para não falar na cláusula constitucional da separação dos poderes e nos mecanismos constitucionais de freios e contrapesos. Não há dúvida, portanto, que a ADPF vai assumindo, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, uma significação especial”.

Explosão de casos

O amplo escopo e o extenso rol de legitimados fizeram com que a ADPF se tornasse o principal instrumento/forma mais ampla para o Supremo exercer o controle de constitucionalidade.

Desde 2000, foram propostas 1.223 ADPFs no Supremo, o que corresponde a 14,6% das ações de controle concentrado de constitucionalidade, conforme dados da plataforma Corte Aberta. A partir de 2016, foram movidas pelo menos 218 ações do tipo por ano. O ápice ocorreu em 2021, durante a epidemia de Covid-19, quando 306 ADPFs chegaram ao tribunal. O recorde pode ser ultrapassado em 2025 — até o meio do ano, já são 222 ações. A corte já proferiu 462 liminares e 1.125 decisões finais em ADPFs.

Uma comparação com as ADIs mostra como as ADPFs ganharam força nos últimos anos. Desde 2017, o número de ações diretas de inconstitucionalidade propostas por ano caiu de 2.013 para 846 em 2024, uma redução de 58%.

Diversas das decisões mais importantes do Supremo nos últimos anos ocorreram em ADPFs. A ADPF 347 foi a primeira ação reconhecidamente estrutural a chegar ao STF, em 2015, movida pelo Psol. Nela, o Plenário **reconheceu** o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro, devido às inúmeras violações de direitos humanos.

Em 2023, o STF determinou, no caso, a elaboração de planos nacionais, estaduais e do Distrito Federal, em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça, para solucionar os problemas envolvendo os presídios. Outras medidas estabelecidas foram a liberação de recursos do Fundo Nacional Penitenciário e a aplicação de penas alternativas à prisão.

Entre 2020 e 2023, o número de ações estruturais aumentou consideravelmente. Foram ajuizadas ações sobre a saúde da população indígena (ADPF 709) e das comunidades quilombolas (ADPF 742), o desmatamento da Amazônia Legal (ADPF 760), o acesso à saúde para pessoas trans (ADPF 787), saúde pública (ADPF 866), o racismo estrutural (ADPF 973) e as pessoas em situação de rua (ADPF 976), entre outras.

O caso mais recente é a ADPF 635, na qual o Supremo determinou que o estado do Rio e seus municípios elaborem planos de recuperação dos territórios dominados por organizações criminosas e adotem outras medidas de controle da violência policial. Em 3 de abril, a corte **homologou parcialmente** o plano de redução da letalidade policial apresentado pelo Executivo estadual.

Forma ampla

Constitucionalistas ouvidos pela **ConJur** elencam outros fatores que contribuíram para tornar a ADPF a forma mais ampla de controle de constitucionalidade no Brasil.

O jurista **Lenio Streck**, professor de Direito Constitucional da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e da Universidade Estácio de Sá, aponta que a ADPF passou a ter um alcance maior quando o Supremo conferiu uma interpretação mais elástica para a legitimação. Assim, a ação passou a funcionar como remédio até contra decisões inconstitucionais.

Ana Paula de Barcellos, professora de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), destaca que, nos termos da Lei 9.882/1999, embora o parâmetro de controle seja mais limitado (apenas os preceitos constitucionais considerados fundamentais, e não toda a Constituição), o escopo da ADPF — o que pode ser objeto de controle — é mais amplo (ato do poder público e não apenas leis ou atos normativos).

“Além disso, a lei é bastante ampla ao prever o que pode ser determinado como decisão em sede de ADPF, até por conta da variedade de ‘atos do poder público’ que podem ser questionados”, diz a professora.

Georges Abboud, professor de Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), lembra que os antecedentes da ADPF remontam à Constituição do Reino da Baviera de 1808, que hoje corresponde ao estado da Baviera, na Alemanha. É da essência do instituto ser utilizado por qualquer do povo. Porém, no Brasil, muitos dispositivos da lei que regulamenta a ADPF foram vetados, como as previsões de legitimidade universal e caráter incidental na justiça comum, ressalta.

“Se na gênese da Constituição, a ADPF ficou relegada a um papel secundário, atualmente é uma das ações mais relevantes para proteção de direitos fundamentais e do sistema constitucional como um todo. Essa reconfiguração da ADPF deve-se, portanto, tanto a um resgate da tradição mais ampla do instituto quanto à percepção de que, frente a questões complexas, a fluidez de seu objeto possibilita o controle de diversos atos que, até então, eram praticamente blindados ao controle de constitucionalidade”, analisa Abboud, citando os “atos do poder público”, que podem ser questionados por ADPF, mas não por ADI.

Diálogo entre poderes

Em diversas ADPFs (como a 635 — segurança pública do Rio de Janeiro; a 347 — estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário; e a 760 — desmatamento da Amazônia), o STF proferiu decisões que não se limitam a declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de dispositivos, mas também impõem diversas determinações ao poder público.

Na visão de Abboud, decisões do tipo não configuram ativismo judicial por parte do Supremo. Segundo ele, as determinações do STF não devem ser lidas “puramente como as clássicas sentenças mandamentais do processo civil”.

“É a separação de poderes que está em jogo e, aqui, e as saídas dialogadas são em geral as mais frutíferas. Nesse sentido, ‘determinar’ algo ao Poder Público significa, no mais das vezes, o início de um diálogo entre poderes ou até a determinação formal, sem que o seu conteúdo material, a ser avaliado pelo poder respectivo, seja fixado de antemão pelo STF”, avalia o professor do IDP.

Na visão dele, o ativismo é uma posição subjetivista do juiz que substitui a legalidade aplicável por critérios que não sejam passíveis de universalização e justificação racional. Porém, afirma, diversas vezes o Supremo deve produzir decisões *ad hoc* “simplesmente porque o problema que lhe foi submetido é tão particular que não encontra parâmetro prévio na legislação ou na jurisprudência”.

“Aquilo que vem sendo comumente chamado ‘ativismo judicial’ ou ‘interferência’ do STF em políticas públicas não é nada mais que a tutela concreta de direitos fundamentais frente a uma proteção insuficiente. O Judiciário se vê frequentemente confrontado com a judicialização de políticas públicas por razões diversas, entre as quais está a elevada polarização política da atualidade que transborda em uso estratégico do Judiciário. Mas há casos em que o STF é de fato chamado a corrigir políticas públicas ruins porque balizadas por interesses oligárquicos e corporativistas, ou até mesmo a iniciar o debate sobre determinada política pública que não tenha sido discutida no Congresso Nacional em virtude de seu custo político. Não há sistema equilibrado por *checks and balances* sem algum tipo de intervenção”, opina Abboud.

Diversas das decisões mais impactantes do STF em ADPF ocorrem em processos estruturais. Trata-se de ações nas quais se busca enfrentar uma violação massiva de direitos que não resulta de um único ato do poder público, mas de um conjunto de ações e omissões de diferentes autoridades e até de diferentes instâncias de governo.

A sua solução de modo geral envolve a reformulação de políticas públicas, por meio da participação de autoridades, beneficiários e sociedade civil. São litígios complexos que envolvem um conjunto amplo de atores.

Ana Paula de Barcellos explica que processos estruturais têm uma pretensão muito mais complexa do que outros tipos de ações de controle de constitucionalidade e envolvem dois conjuntos bastante diferentes de decisões. O primeiro é

reconhecimento (ou não) de que a realidade fática viola preceitos fundamentais da Constituição (no caso de uma ADPF). O segundo é a definição de que atos do poder público contribuem para essa situação, devendo ser proibidos, e que atos do Estado são capazes e necessários para alterar essa realidade, para que ela deixe de violar a Constituição, e devem ser adotados.

As decisões em torno do primeiro tema são em geral menos invasivas das competências dos outros poderes, sobretudo quando se está lidando com direitos fundamentais básicos e violações evidentes, aponta Ana Paula.

“É claro que há uma interferência na atuação dos demais poderes em matéria de políticas públicas, já que o Judiciário estará definindo prioridades que talvez não fossem as prioridades políticas dos outros entes. Isso é inegável, mas não é necessariamente um problema: a separação de poderes prevê mecanismos de controles recíprocos entre os poderes e, portanto, interferências são possíveis e reguladas. A questão é saber se essa interferência é constitucionalmente autorizada e adequada. Isto é: se a prioridade política fixada pelo Judiciário no caso — em contraste com as prioridades dos demais poderes — tem um claro fundamento constitucional”, analisa a professora da Uerj.

Já as decisões que envolvem a definição de como o Estado pode atuar para cessar as violações constitucionais podem ser mais controversas sob a perspectiva da invasão da competência dos demais poderes, diz Ana Paula. Afinal, tais determinações podem envolver diferentes opções políticas, demandar conhecimentos técnicos que o Judiciário não tem e exigir despesas.

“Daí a lógica fixada pelo próprio STF de que a corte deve solicitar que os demais poderes apresentem um plano de ação, não devendo o Judiciário elaborar esses planos e políticas diretamente”, ressalta a docente.

Ativismo judicial

Por sua vez, Lenio Streck avalia que o Supremo não pode impor determinações ao poder público, como vem fazendo em diversas ADPFs.

“Esse é um problema da jurisdição brasileira, que profere decisões *pro futuro*. Tudo isso ocorre por causa do desejo de o Judiciário legislar, por meio de respostas prévias a problemas que ainda não ocorreram. Essa seria a tarefa do legislador, que, infelizmente, abdicou de sua função. Legislador, hoje, quer emendas impositivas. Quer sugar o Executivo. Nesse vácuo, entra o Judiciário. É ruim para a democracia”.

Para evitar interferências nos demais poderes, o jurista sugere que se faça a distinção entre judicialização da política e ativismo judicial.

O constitucionalista propõe que sejam feitas três perguntas: “1) Trata-se de um direito fundamental exigível judicialmente? 2) Nas mesmas condições fáticas, é possível conceder o direito a qualquer pessoa? 3) É possível transferir recursos das demais pessoas para fazer a felicidade daquela sem ferir a isonomia?”. Se a resposta a qualquer dessas perguntas for negativa, a Justiça estará atuando de forma ativista, aponta Lenio.

Em 2023, o **STF estabeleceu** parâmetros para o Judiciário intervir em políticas públicas e determinar obrigações ao Estado, como promoção de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras para atendimento do direito à saúde (RE 684.613).

O caso teve origem em uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro no intuito de obrigar a prefeitura da capital fluminense a aparelhar um hospital municipal e contratar pessoal para o corpo técnico.

O pedido foi negado em primeiro grau, mas o Tribunal de Justiça do Rio determinou o preenchimento de cargos, com nomeação e posse dos profissionais aprovados em concurso, além da correção de outras irregularidades apontadas em um relatório do Conselho Regional de Medicina. Em seguida, a prefeitura alegou ao Supremo que a competência para tomar tais medidas é exclusiva do Executivo, com necessidade de autorização orçamentária.

Seguindo o voto do ministro Luís Roberto Barroso, o Supremo aprovou a seguinte tese de repercussão geral:

1) A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.

2) A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à administração pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado;

3) No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Omissão do Congresso

Não é por meio de ADPFs que o Supremo é chamado para proteger direitos em caso de inércia dos outros poderes.

Tramitam no STF 12 **ações diretas de inconstitucionalidade por omissão** (ADOs) pendentes de julgamento, nas quais se alega omissão do Congresso na criação de leis para fazer valer normas constitucionais. Esse cenário em que os comandos não são detalhados na legislação traz prejuízos para a efetivação de políticas públicas e contribui para a instabilidade política e jurídica do país, dizem especialistas entrevistados pela **ConJur**.

As ações discutem **temas** que são frequentes na Justiça e nos debates entre o governo federal e parlamento, como o imposto sobre grandes fortunas (artigo 153, inciso VII, da Constituição) e o crime de negar ou impedir emprego em empresa privada em razão da raça ou cor (artigo 5º, inciso XLII).

Em toda a sua história, o STF recebeu um total de 93 ADOs. Entre aquelas ainda não julgadas no mérito, há também algumas com alegações de omissão dos Legislativos estaduais, do Executivo nacional e até da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

Mas o maior volume histórico sempre foi direcionado ao Congresso, responsável direto pelo texto da Constituição e cuja atuação impacta o país inteiro.

Recomendação do CNJ

O Conselho Nacional de Justiça aprovou **recomendação** que determina os parâmetros para identificação e condução dos processos estruturais nos tribunais do país.

“Há uma novidade no cenário jurídico brasileiro, que são os processos estruturais, aqueles que já não se destinam apenas à produção de uma sentença encerrando a atuação do Poder Judiciário”, definiu o ministro Luís Roberto Barroso.

“É um papel diferenciado. Há alguns precedentes do Supremo e já agora também dos estados. Em boa hora, a resolução vem para regulamentar essa situação”, acrescentou.

No ato normativo, recomenda-se aos tribunais a criação de órgão interdisciplinar que avalie: a adoção de medidas de apoio material ao juízo no qual esteja tramitando o processo, inclusive a ampliação da equipe de trabalho; e o estabelecimento de métricas próprias de correção e de avaliação de produtividade, considerando a maior complexidade do processo e o impacto que possa ter na unidade.

A criação da medida também foi amparada na importância das demandas coletivas como meios eficientes de efetivação de direitos, promoção de acesso à Justiça e melhoria da prestação jurisdicional.

Os parâmetros fixados pelo CNJ se destinam a todo o Judiciário brasileiro, com exceção do Supremo, aponta Geroges Abboud.

“Ou seja, os parâmetros não se destinam à análise das ADPFs ou qualquer outra ação que trate de questões estruturais pelo STF, mas sim aos demais tribunais que não estão habituados a lidar com esse tipo de demanda. Evidentemente, a natureza do ato é de recomendação porque o CNJ não tem competência para criar regras processuais — o que cabe ao Congresso Nacional. Nesse sentido, trata-se de mera orientação, considerando a tramitação do Projeto de Lei 3/2025, que pretende regulamentar os processos estruturais no país”.

Projeto de lei

O senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG) **protocolou** em 31 de janeiro — um dia antes de deixar a Presidência do Senado — o **Projeto de Lei 3/2025**, que busca estabelecer uma Lei do Processo Estrutural. O texto foi elaborado no último ano por uma **comissão de juristas** encerrada em dezembro.

A comissão de juristas foi presidida por **Augusto Aras**, ex-procurador-geral da República e hoje subprocurador-geral da República. O relator foi o desembargador **Edilson Vitorelli**, do Tribunal Regional Federal da 6ª Região.

O PL 3/2025 regulamenta as “ações civis públicas destinadas a lidar com problemas estruturais”. Entre as normas fundamentais do processo estrutural apontadas no projeto estão: “prevenção e resolução consensual e integral dos litígios estruturais, judicial ou extrajudicialmente”; “consideração dos regramentos e dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes das medidas estruturais”; “diálogo entre o juiz, as partes e os demais interessados”; “participação dos grupos impactados”; e “ênfase em medidas prospectivas, mediante elaboração de planos com objeto, metas, indicadores e cronogramas bem definidos, com implementação em prazo razoável”.

Segundo Aras, a proposta, se aprovada, “trará inúmeros benefícios ao sistema de Justiça brasileiro” e “fará com que causas cuja análise jurisdicional sofria com inúmeros entraves procedimentais tenham um cenário procedimental mais adequado para a devida resolução, pautado em premissas modernas e pensadas justamente para resolver gargalos anteriormente existentes”.

Ele destacou a possibilidade de aplicação do processo estrutural, por exemplo, nos casos de desastres ambientais — como os rompimentos das barragens de Mariana e Brumadinho, ambas em Minas Gerais, e o colapso da mina de sal-gema de Maceió — e na ADPF 347. De acordo com o ex-PGR, esses temas, “dentre outras tragédias naturais e sociais, terão, no futuro próximo, tratamento com a celeridade e eficiência inerentes ao processo estrutural”.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-jul-07/adpf-tornou-se-forma-mais-ampla-de-controle-de-constitucionalidade-no-pais-3/>