

LUCIANO COELHO ÁVILA

MANUAL DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Teoria, jurisprudência e processo constitucional
com resolução de questões inéditas

2026



CAPÍTULO 9

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF)

9.1. NATUREZA JURÍDICA E EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) representa a mais sofisticada inovação do sistema de controle de constitucionalidade introduzida pela Carta de 1988 (art. 102, § 1.º). Diferentemente da ADI, que possui contornos rígidos, a ADPF foi desenhada como uma ação de espectro amplo e flexível, destinada a colmatar as lacunas deixadas pelos demais instrumentos de fiscalização abstrata de constitucionalidade, o que justifica seu caráter subsidiário ou residual das demais ações objetivas do controle (princípio da subsidiariedade da ADPF).

Embora prevista no texto original da Constituição, a ADPF permaneceu como uma **norma constitucional de eficácia limitada** por mais de uma década. Somente com a edição da **Lei 9.882/1999** é que o instituto ganhou operatividade processual. Até então, o STF não conhecia das arguições, gerando um vácuo de proteção aos preceitos fundamentais.

A doutrina majoritária classifica a ADPF como uma ação de **controle concentrado, objetivo e subsidiário**. Sua função não é apenas declarar a inconstitucionalidade de normas, mas evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de atos do Poder Público, funcionando como a “válvula de escape” ou a “ação de fechamento” do sistema de jurisdição constitucional.

Precisamente por isso, a ADPF cumpre papel essencial ao permitir o controle concentrado de atos normativos outrora não alcançáveis pelas ações diretas tradicionais, evitando lacunas na proteção da Constituição.

A ADPF não se presta à revisão ampla do ordenamento jurídico, mas à tutela específica de preceitos fundamentais, cuja violação compromete a integridade da Constituição.

9.2. O CONCEITO DE “PRECEITO FUNDAMENTAL”

O ponto nevrálgico da ADPF reside na indeterminação do seu parâmetro de controle. A Constituição não definiu exatamente o que são “preceitos fundamentais”, nem a Lei 9.882/1999 trouxe um rol taxativo.

Assim, a identificação do preceito fundamental exige fundamentação qualificada, sob pena de banalização da ADPF como sucedâneo genérico das demais ações do controle concentrado.

9.2.1. A Construção Doutrinária e Jurisprudencial

Diante do silêncio legislativo, formaram-se duas correntes interpretativas:

1. **Corrente Ampliativa (Minoritária):** Sustentava que toda norma constitucional é fundamental (concepção pautada na teoria kelseniana). Logo, a ADPF poderia ser usada para tutelar qualquer artigo da Constituição. Essa visão foi rejeitada pelo STF, pois esvaziaria a especificidade da ação.
2. **Corrente Restritiva/Qualitativa (Majoritária):** Adotada pelo STF, entende que nem toda norma da Constituição é um preceito fundamental. “Fundamental” é aquilo que constitui o núcleo estruturante, ideológico e principiológico do Estado brasileiro.

9.2.2. O Rol Exemplificativo do STF

A jurisprudência do STF vem consolidando, caso a caso, quais normas ostentam esse *status* qualificado. São preceitos fundamentais já reconhecidos pela Corte:

- Os **Direitos e Garantias Fundamentais** (individuais, sociais, políticos).
- As **Cláusulas Pétreas Explícitas** (forma federativa, voto, separação de poderes).

- Os **Princípios Constitucionais Sensíveis** (art. 34, VII).
- **Princípios basilares como a dignidade da pessoa humana, a legalidade, a moralidade e a probidade administrativas, os postulados constitucionais assecuratórios da proteção ao meio ambiente e à saúde etc.**

9.3. ESPÉCIES DE ADPF

A ADPF foi dividida, doutrinariamente, em duas espécies (embora a Constituição Federal não faça essa distinção explicitamente). Quem criou essa distinção, primeiramente, foi o legislador infraconstitucional no art. 1.º, *caput*, e respectivo parágrafo único, da Lei 9.882/1999.

Depois, a doutrina passou a sustentar que temos duas espécies de ADPF: **Autônoma/Principal** (*caput* do art. 1.º); e **Incidental/Por equiparação/Por equivalência** (art. 1.º, parágrafo único, I, da Lei).

A principal distinção entre essas duas espécies está no **objeto de cabimento** de cada uma.

9.3.1. ADPF Principal ou Autônoma

A ADPF autônoma/principal tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de **atos do poder público**. Com isso, percebemos que a ADPF principal/autônoma também se subdivide em duas espécies:

- **Principal Preventiva:** destina-se a *evitar* uma lesão;
- **Principal Repressiva:** destina-se a *reparar* uma lesão já concretizada a um preceito fundamental.

9.3.1.1. Objeto e Alcance: “Atos do Poder Público”

É aquela que se destina a evitar ou a reparar uma lesão a um preceito fundamental resultante de *atos praticados pelo poder público*. O objeto de ADPF principal é muito mais abrangente do que o de uma ADI, que tem por objeto leis ou atos normativos federais ou estaduais. A Lei 9.882/1999 expressamente emprega a expressão **atos do poder público** de forma genérica, não se restringindo a leis ou atos *normativos*.

Com isso, a interpretação do STF em relação ao alcance da expressão “atos do poder público” tem sido relativamente extensiva, de forma a reconhecer que até mesmo atos e contratos administrativos que venham a lesar ou ameaçar preceitos fundamentais da CF, mesmo que de efeitos concretos e individuais, podem ser objeto de ADPF. Até mesmo atos judiciais revestem-se de potencial para lesar preceitos fundamentais da CF.

9.4.1.2. Exemplos de Atos Impugnáveis (Jurisprudência do STF)

Exemplificativamente, podemos citar os seguintes atos do poder público com potencial lesivo de preceitos fundamentais em relação aos quais o STF já admitiu o seu questionamento via ADPF principal:

Atos e contratos administrativos, ainda que de efeitos concretos:

- A ADPF Autônoma pode atacar “atos do poder público” em sentido amplo, incluindo resoluções administrativas e até contratos do Poder Público que ameaçam ou lesam preceitos fundamentais da Constituição.
- **Exemplo (ADPF 572 – Inquérito das *fake news*)¹:** Teve como objeto a **Portaria 69/2019** da Presidência do STF, Ministro Dias Toffoli, quando este, como Presidente da Corte, instaurou o referido inquérito, denominado “das *fake news*”, designando para a condução do mesmo o Ministro Alexandre de Moraes, fundamentando

¹ **Ementa Oficial (Trechos):** “Arguição de descumprimento de preceito fundamental. ADPF. Portaria GP n.º 69 de 2019. Preliminares superadas. Julgamento de medida cautelar convertido no mérito. 1. Preliminarmente, trata-se de partido político, legitimado universal apto à jurisdição do controle abstrato de constitucionalidade. A alegação de descabimento pela ofensa reflexa é questão que se confunde com o mérito... compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental [...] 2. Nos limites desse processo, diante de incitamento ao fechamento do STF, de ameaça de morte ou de prisão de seus membros [...] arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada totalmente improcedente [...] para declarar a constitucionalidade da Portaria GP n.º 69/2019 [...] 3. Resta assentado o sentido adequado do referido ato a fim de que o procedimento [...]: (a) seja acompanhado pelo Ministério Público; (b) seja integralmente observada a Súmula Vinculante n.º 14; (c) limite o objeto do inquérito a manifestações que, denotando risco efetivo à independência do Poder Judiciário [...] atentam contra os Poderes instituídos [...] e (d) observe a proteção da liberdade de expressão [...]” (ADPF 572, Tribunal Pleno, Rel. Edson Fachin, j. 18.06.2020).

seu ato no art. 43 e seguintes do Regimento Interno da Suprema Corte. Preliminares vencidas e, no mérito, por 10 a 1, o Plenário considerou o RISTF constitucional.

Decisões judiciais sem base legal ou meras interpretações judiciais:

- Para impugnar decisões judiciais sem base legal (desde que não transitadas em julgado) ou meras interpretações judiciais atentatórias a preceitos fundamentais da CF. **Exs.: ADPF 144 (inelegibilidade e vida pregressa dos candidatos)** – em que se questionava a validade constitucional das interpretações emanadas do Tribunal Superior Eleitoral – TSE em tema de inelegibilidade fundada na vida pregressa dos candidatos. Eram meras consultas formuladas ao TSE!

Efeitos de lei revogada (passado inconstitucional):

- Efeitos produzidos por uma lei revogada enquanto em vigor e que violavam preceitos fundamentais. Embora controversa, a possibilidade foi admitida pela maioria do Pleno do STF (**ADPF 76/TO, ADPF 139/DF e ADI 2.028/DF** – 2017)². Em regra, a ADI perde objeto com a revogação da lei. A ADPF, contudo, pode ser admitida se a lei revogada produziu efeitos permanentes ou se houver risco de aplicação da norma a fatos pretéritos, exigindo-se a declaração de inconstitucionalidade para limpar o “passado inconstitucional”. O STF admite, inclusive, a conversão da ADI em ADPF nessas condições, mediante aplicação da *fungibilidade* (**ADI 2.028/DF**, Red. p/ o ac. Min. Rosa Weber – 23.02 e 02.03.2017).

Veto do Chefe do Executivo:

- O veto apostado pelo Chefe do Poder Executivo, quando for do tipo **jurídico** (motivado na inconstitucionalidade do projeto de lei) passou a ser considerado recentemente como objeto válido da ADPF. O Plenário do STF superou seu anterior entendimento a respeito da questão (**ADPF 714, 715 e 718**, todas do DF, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno – 13.2.2021). Admite-se também a impugnação

² NOVELINO, Marcelo; COSTA, Flávio. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2025. p. 269.

quanto a **aspectos formais do veto**, como o seu exercício após o prazo constitucional, ainda que consista em veto político. O veto político, quanto ao seu mérito, porém, permanece imune ao controle jurisdicional³.

Constitucionalidade de Lei Municipal ou Estadual (Via transversa):

- Cabe ADPF com a pretensão de ver declarada a constitucionalidade de lei estadual ou municipal que tenha sua legitimidade questionada nas instâncias ordinárias, haja vista que o objeto restrito da ADC federal não permite esse questionamento.⁴ O STF já admitiu o pedido de *declaração de constitucionalidade* de lei municipal em sede de ADPF. Tratava-se de circunstância em que ficou evidenciada uma situação anti-isonômica em razão da existência de decisões judiciais conflitantes quanto à constitucionalidade do Dia da Consciência Negra no Município de São Paulo, o que o Supremo afirmou válido ao final⁵.

Não sem motivo, concluem Mendes e Branco que

“Essas breves digressões demonstram que o instituto da ADPF parece dotado de grande *flexibilidade*, o que pode permitir o desenvolvimento de soluções criativas para a adequação do modelo jurídico-institucional às demandas dos novos tempos”⁶.

9.4.1.3. Exceções e Restrições (Questões de Prova)

Embora a tendência do STF seja a de interpretar extensivamente o alcance da expressão “atos do poder público” como objeto da ADPF principal, a Corte já reconheceu algumas situações (alguns atos do poder público) que não se sujeitam a controle na via da ADPF principal, por não se enquadrarem naquele conceito. Exemplos:

³ *Ibid.*, p. 269-270.

⁴ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 1521.

⁵ *Ibid.*, p. 270. Referência ao julgamento da ADPF 634/SP.

⁶ *Ibid.*, p. 1510.

- **Veto político do Presidente da República:** Quando a motivação do veto for a ausência de interesse público não será cabível a ADPF para controlar o seu mérito.
- **Súmulas de Tribunais (inclusive as vinculantes):** STF não admite ADPF para o seu questionamento, ao fundamento de que já existe um procedimento adequado para a aprovação, revisão e cancelamento de súmulas vinculantes (Lei 11.417/2006).
- **PEC ou PL (Processos Legislativos Viciados):** Para impugnar PEC ou PL atentatórios a preceito fundamental **NÃO cabe ADPF**. Na redação originária do anteprojeto da Lei 9.882/1999, houve um veto do então Presidente Fernando Henrique Cardoso ao art. 9.º, que permitia a utilização da ADPF para o questionamento preventivo de processos legislativos viciados. Assim, o STF reiterou que só há um mecanismo de controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade de processos legislativos viciados: o **MS impetrado pelo parlamentar**.
- **Atos regulamentares em geral:** (Ex.: decretos regulamentares, portarias, instruções normativas, regulamentos) – precedente: ADPF 210 AgR/DF (2013). *Ressalva:* No ponto, há quem defenda ser cabível ADPF nas controvérsias relacionadas com o princípio da legalidade (lei e regulamento), uma vez que, assim como assente na jurisprudência, tal hipótese não pode ser veiculada em sede de controle direto de constitucionalidade. Como não cabe ADI em face de regulamento, posto que ausente situação de ofensa direta à Constituição, doutrina e jurisprudência têm admitido o cabimento de ADPF⁷.
- **Decisões judiciais transitadas em julgado:** Não cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) contra decisão judicial transitada em julgado. Este instituto de controle concentrado de constitucionalidade não tem como função desconstituir a coisa julgada⁸.
- **Atos de particulares.**

9.4.2. ADPF Incidental, por Equiparação ou por Equivalência

⁷ *Ibid.*, p. 1515.

⁸ STF, Decisão monocrática, ADPF 81 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 27.10.2015 (Info 810).

Por outro lado, a ADPF incidental/por equiparação tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceitos fundamentais da CF resultantes de uma *relevante controvérsia constitucional* sobre a aplicação de leis ou atos normativos federais/estaduais/municipais, incluídos os anteriores à CF/1988.

9.4.2.1. Constitucionalidade da ADPF Incidental

A ADPF incidental é constitucional (art. 1.º, § 1.º, inciso I)? Este tema estava submetido à apreciação do STF através da ADI 2.231, recentemente julgada⁹.

Quais foram os argumentos centrais da petição inicial da ADI 2.231 para pedir a declaração de inconstitucionalidade da previsão normativa da ADPF incidental?

(i) Usurpação da competência constitucionalmente delimitada da ADPF

O argumento **estrutural** da petição inicial foi o de que a Lei 9.882/1999 teria **extrapolado os limites do art. 102, § 1.º, da Constituição**, ao criar uma modalidade “**incidental**” de ADPF não prevista no texto constitucional.

Sustentou-se que:

- a Constituição **não autorizou a ADPF a funcionar como instrumento incidental em processos subjetivos**;
- a ADPF teria sido concebida como **ação objetiva autônoma**, e não como técnica de controle incidental deslocada para o STF;
- a lei ordinária não poderia **ampliar o desenho constitucional das ações do controle concentrado**.

Em síntese: a ADPF incidental configuraria **inovação legislativa inconstitucional**, por alterar a arquitetura do sistema de controle abstrato.

(ii) Violação ao princípio do juiz natural

Outro argumento central foi a alegada **afrenta ao princípio do juiz natural** (art. 5.º, XXXVII e LIII, CF).

A inicial sustentou que a ADPF incidental:

⁹ STF, Plenário, ADI 2.231/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 19.05.2023, DJe 26.05.2023.

- permitiria a **retirada artificial de processos concretos de seus juízos naturais**;
- deslocaria a controvérsia constitucional diretamente para o STF;
- criaria uma espécie de “**avocação disfarçada**”, não prevista constitucionalmente.

Assim, o STF passaria a decidir, por via indireta, questões que deveriam ser resolvidas no âmbito da jurisdição ordinária ou do controle difuso.

(iii) Desfiguração do sistema de controle difuso de constitucionalidade

A petição inicial também argumentou que a ADPF incidental:

- **esvaziaria o controle difuso**, especialmente o papel dos juízes e tribunais na interpretação constitucional;
- permitiria a **conversão prematura de litígios subjetivos em controle abstrato**;
- comprometeria o modelo de diálogo jurisdicional progressivo, típico do controle difuso.

Esse argumento estava ligado à ideia de que a ADPF incidental promoveria uma **centralização excessiva da jurisdição constitucional** no STF.

(iv) Burla aos requisitos de admissibilidade do controle concentrado

Sustentou-se, ainda, que a ADPF incidental:

- permitiria **contornar os requisitos estritos de legitimidade ativa** das ações diretas;
- funcionaria como um **atalho processual** para levar questões ao STF;
- enfraqueceria o caráter excepcional da jurisdição constitucional concentrada.

Havia o receio de que a ADPF incidental se transformasse em um **instrumento expansivo e pouco controlável** de acesso ao STF.

(v) Ofensa ao princípio da separação de poderes

Por fim, a inicial argumentou que a ADPF incidental:

- ampliaria excessivamente o espaço decisório do STF;
- permitiria ao Tribunal interferir em políticas públicas e decisões administrativas ainda não amadurecidas no sistema judicial;
- geraria um **desequilíbrio institucional** em favor do Judiciário, em detrimento dos demais Poderes.

Apesar dos argumentos, o STF julgou improcedentes os pedidos formulados na ADI 2.231 e declarou a **constitucionalidade definitiva** da Lei 9.882/1999, chancelando a validade de suas previsões normativas, incluída a ADPF incidental. Confira-se:

Direito constitucional. Controle de constitucionalidade. Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Lei 9.882/1999. Constitucionalidade.

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra a íntegra da Lei 9.882/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ADPF. Questionamentos voltados à ADPF incidental, ao poder geral de cautela, aos efeitos vinculantes e *erga omnes* e à modulação de efeitos.

2. **Conhecimento parcial.** Ação conhecida apenas quanto aos arts. 1.º, parágrafo único, I; 5.º, § 3.º; 10, *caput* e § 3.º; e 11 da Lei 9.882/1999.

3. **Mérito:** A previsão da ADPF incidental não viola o texto constitucional, funcionando como instrumento de racionalização do sistema de controle de constitucionalidade e solução de controvérsias relevantes. O poder geral de cautela e os efeitos vinculantes são compatíveis com a função da Corte Constitucional.

4. Ação julgada **improcedente**, declarando-se a constitucionalidade dos dispositivos questionados (STF, Plenário, **ADI 2.231/DF**, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 19.05.2023, *DJe* 26.05.2023).

9.4.2.2. Natureza Jurídica: Objetiva, Subjetiva ou Mista?

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por

Omissão (ADO) são ações objetivas do controle abstrato de constitucionalidade, caracterizando-se como processos de fiscalização abstrata das normas. A mesma conclusão pode ser questionada quanto à ADPF incidental. Poderia ela ser considerada uma ação puramente objetiva e abstrata? A natureza jurídica da ADPF incidental é uma questão controversa, pois embora a ADPF principal seja, de fato, uma ação objetiva e abstrata, a natureza da ADPF incidental tem sido objeto de intenso debate doutrinário.

- **Posição doutrinária (Controle Misto): Dirley da Cunha Júnior**¹⁰ sustenta que a ADPF incidental possui uma natureza híbrida, sendo simultaneamente subjetiva e objetiva. De acordo com essa visão, a ADPF incidental representa uma ação que transcende a dicotomia entre o controle concentrado e o difuso, atuando como uma modalidade de controle misto de constitucionalidade. Em sua essência, a ADPF incidental permitiria uma transição entre o controle difuso, originado no caso concreto, e o controle concentrado realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A proposta de Dirley é que a ADPF incidental visa resolver controvérsias constitucionais relevantes sobre a aplicação de normas infraconstitucionais (federais, estaduais e municipais), incluindo atos normativos anteriores à Constituição Federal de 1988, com base nas divergências surgidas nos tribunais inferiores e nas instâncias ordinárias. Essas controvérsias surgem da dinâmica dos julgamentos divergentes nos tribunais ordinários, levando à necessidade de um exame de constitucionalidade que se antecipa ao julgamento final no STF.

A dinâmica do ajuizamento: A ADPF incidental nasce, portanto, da constatação de uma controvérsia constitucional relevante que, em um caso concreto, põe em risco preceitos fundamentais da Constituição. Quando se percebe que uma divergência interpretativa compromete a estabilidade jurídica e a segurança das relações sociais, abre-se espaço para o ajuizamento da ADPF incidental. Isso representa uma via mais célere em relação

¹⁰ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 452-455.

ao controle difuso, que, por meio da via crucis recursal, poderia levar anos até ser examinado pelo STF, principalmente em situações que envolvem preceitos fundamentais.

Posição do STF: Contudo, em contrapartida à doutrina que defende a natureza mista da ADPF incidental, o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que a ADPF incidental deve ser considerada uma ação **puramente objetiva**, pertencente ao controle concentrado de constitucionalidade. Isso foi reafirmado, especialmente após o veto presidencial ao dispositivo que ampliava a legitimidade para o ajuizamento da ADPF incidental, permitindo que qualquer cidadão, parte de um caso concreto, pudesse provocar diretamente o STF.

9.4.2.3. Legitimidade Ativa

Quem deveria ter legitimidade para ajuizar a ADPF incidental no STF? Se a controvérsia constitucional surge nos casos concretos, então, aparentemente, as partes diretamente envolvidas no processo seriam as mais indicadas para questionar a constitucionalidade da norma. De fato, essa era a proposta inicial do **anteprojeto da Lei 9.882/1999**, mais especificamente no **art. 2.º, II**, do projeto, que, contudo, foi vetado pelo Presidente da República.

Fundamentação do veto: O veto à ampliação da legitimidade para o ajuizamento da ADPF incidental se baseou no argumento de que a concessão dessa prerrogativa a qualquer cidadão ou parte do processo concreto poderia gerar uma quantidade excessiva de demandas ao STF, o que comprometeria a eficácia e a efetividade da jurisdição constitucional. O risco seria o de tornar o processo de controle de constitucionalidade menos eficiente e de criar tumulto no sistema judicial.

Legitimados após o veto: Após o veto, a **legitimidade para a ADPF incidental** foi restringida aos mesmos legitimados para as ações diretas de inconstitucionalidade (art. 103 da CF), ou seja, apenas as entidades previstas na Constituição têm legitimidade ativa para propor a ação.

Participação do cidadão: No entanto, o **art. 2.º, § 1.º**, da Lei 9.882/1999, prevê que o cidadão, parte de um caso concreto, pode representar ao **Procurador-Geral da República (PGR)**, que, após avaliação da conveniência e pertinência do ajuizamento da ADPF, poderá tomar a decisão de submeter a questão ao STF.

Dessa forma, qualquer dos legitimados previstos no art. 103 da Constituição, ao identificar uma controvérsia constitucional que coloque em risco a estabilidade jurídica, pode ajuizar a ADPF incidental diretamente no Supremo. O objetivo da ADPF é, assim, cessar rapidamente a insegurança jurídica, permitindo que o STF se antecipe na tutela de preceitos fundamentais da Constituição e dirima as controvérsias constitucionais, restabelecendo a ordem jurídica e garantindo a segurança das relações sociais.

9.4.2.4. Cisão Funcional do Processo

A ADPF incidental gera o que se convencionou chamar de **cisão funcional dos processos**, uma vez que, quando ajuizada, o STF irá se limitar a julgar exclusivamente a questão abstrata relativa à constitucionalidade da norma impugnada, sem adentrar no mérito dos casos concretos que originaram a controvérsia. O julgamento do mérito dessas ações permanece sob a competência das instâncias ordinárias.

Esse fenômeno, como observa **Gilmar Mendes**¹¹, pode ser denominado de “**cisão funcional que opera no plano vertical**”, uma vez que o julgamento da questão constitucional é tratado separadamente pelo STF, enquanto o mérito dos casos concretos continua nas instâncias inferiores. Nesse contexto, o STF pode, liminarmente, suspender a tramitação de processos semelhantes até que a ADPF seja julgada. Após o julgamento da ADPF, as instâncias inferiores ficam vinculadas à interpretação do STF sobre a questão constitucional, o que assegura a uniformidade na aplicação da Constituição.

Mendes destaca que esse mecanismo se assemelha ao incidente de declaração de inconstitucionalidade (IDI) no controle difuso (arts. 948 e seguintes do CPC), com a diferença de que, no IDI, a cisão funcional ocorre no

¹¹ *Ibid.*, p. 1506.

plano horizontal, dentro da estrutura de um mesmo tribunal (entre Órgão Fracionário e Plenário/Órgão Especial), enquanto na ADPF incidental ela se dá no **plano vertical**, entre as instâncias ordinárias e o STF. Veja-se:

QUADRO SINÓTICO

CRITÉRIO	ADPF INCIDENTAL (LEI 9.882/1999)	INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE (ARTS. 97 DA CF E 948 DO CPC)
Tipo de Cisão	VERTICAL	HORIZONTAL
Plano de Atuação	Entre órgãos de instâncias distintas (STF vs. Juízo da causa).	Dentro do mesmo Tribunal (Órgão Fracionário vs. Plenário/Órgão Especial).
Quem julga a Tese?	STF (Supremo Tribunal Federal). Julga apenas a questão constitucional abstrata com efeitos <i>erga omnes</i> , sem invadir o mérito da causa de origem.	Plenário ou Órgão Especial do Tribunal. Julga apenas a constitucionalidade da lei no caso concreto (<i>incidenter tantum</i>), sem invadir o mérito da causa.
Quem julga o Caso?	Juiz ou Tribunal de origem. Aplica a decisão do STF e resolve os fatos, provas e direitos subjetivos das partes.	Órgão Fracionário (Câmara/Turma). Recebe o processo de volta e julga o recurso aplicando o entendimento do Plenário, isto é, o órgão fracionário completa o julgamento do feito.
Fundamento Doutrinário	Separação entre a "Guarda da Constituição" (STF) e a jurisdição ordinária.	Cláusula de Reserva de Plenário (<i>Full Bench Clause</i>).

ATENÇÃO! Precisamente por isso, Dirley da Cunha Júnior vai afirmar que a ADPF não pode ser considerada uma ação puramente objetiva e abstrata, na medida em que tem origem (a relevante controvérsia constitucional) a partir de análise de casos concretos. Quando a ADPF incidental é ajuizada no STF, torna-se uma ação objetiva, de aspectos puramente abstratos. Assim, ela teria contornos subjetivos e concretos na origem, mas objetivos e abstratos no STF. Seria, segundo Dirley da Cunha Júnior, uma ação que admite um controle *misto* de constitucionalidade.

9.4.2.5. ADPF Incidental x Ação Avocatória

Há diferença entre a ADPF incidental e a extinta ação advocatória (do regime militar)? A ADPF incidental permite que o STF pince um caso

concreto em tramitação no território nacional, trazendo-o para o seu controle e julgamento? A resposta técnica para as provas de concursos de carreiras jurídicas é que NÃO, embora haja críticas cada vez mais acirradas nesse sentido na atualidade¹²!

Com efeito, a extinta ação avocatória permitia, na vigência da CF/1967, que o STF avocasse para si o julgamento de qualquer causa, política ou economicamente relevante, mediante provocação do PGR¹³. A diferença técnica entre a avocatória e a ADPF incidental é que a primeira tinha **inspiração ditatorial** e violava flagrantemente o princípio do **juiz natural**, além de implicar supressão de instância, pois, ao avocar a causa, o STF já julgava, a um só tempo, a **questão constitucional e o mérito do caso concreto**.

Segundo decidido recentemente pelo STF na ADI 2.231/DF, a ADPF incidental **não viola o princípio do juiz natural**, pois a Corte permanece no seu papel de guardião da integridade da CF por antecipação, enquanto as instâncias ordinárias continuam com sua competência para julgarem o mérito dos casos concretos.

9.4.3. Princípio da Subsidiariedade da ADPF (Requisito de cabimento)

Expresso no art. 4.º, §1.º, da Lei 9.882/1999, o princípio da subsidiariedade indica que *não será admitida a ADPF quando houver qualquer*

¹² Em palestra ministrada no XXVI Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em Brasília/DF, de 11 a 14 de novembro de 2025, o Ministro do STF, André Mendonça, afirmou que, em termos práticos, a ADPF vem se tornando “uma espécie de *ação civil pública originária* do STF”, por permitir o questionamento não apenas do direito em tese, mas de diversos atos de efeitos concretos, alargando a *competência geral* do STF mesmo que não esteja havendo qualquer reforma explícita na redação do art. 102 da CF/1988. Precisamente dessa constatação decorre a crítica de parte da doutrina no sentido de que a ADPF pode se tornar uma nova espécie de ação avocatória, na contramão de suas finalidades democráticas.

¹³ Segundo Dirley da Cunha Júnior, “A denominada **avocatória** foi introduzida no Brasil pela Emenda Constitucional n. 07, de 13 de abril de 1977 (o chamado ‘pacote de abril’), que acrescentou a alínea ‘o’ ao inciso I do art. 119 da Constituição de 1967. Segundo essa alínea acrescentada, competia ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente ‘as causas processadas perante quaisquer juízos ou tribunais, cuja avocação deferir, a pedido do Procurador-Geral da República, quando decorrer imediato perigo de lesão grave à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas, para que se suspendam os efeitos de decisão proferida e para que o conhecimento integral da lide lhe seja devolvido’ (CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 452. Sem grifos no original).

outro meio eficaz de sanar a lesividade ao preceito fundamental. Considerando que a ADPF surge no sistema com o objetivo de colmatar as lacunas deixadas pelas demais ações do controle concentrado, nada mais lógico do que se criar um filtro de admissibilidade a esta ação, a revelar seu **caráter remanescente ou residual**.

Este é o requisito de admissibilidade mais complexo e cobrado em concursos das carreiras jurídicas.

9.4.3.1. Melhor interpretação do “Outro Meio Eficaz”

Como se interpretar esse filtro de admissibilidade da ADPF? Se entendêssemos “outro meio” como qualquer ação judicial (mandado de segurança, ação civil pública, recurso extraordinário), a ADPF nunca seria cabível, pois o sistema processual brasileiro é tão vasto que sempre haveria, ao menos em tese, outros meios processuais aptos para sanar a lesividade a um preceito fundamental da CF. Essa interpretação literal (defendida por autores como Alexandre de Moraes e Zeno Veloso) simplesmente inviabilizaria o conhecimento de qualquer ADPF. Por fim, há também quem defenda que o filtro da subsidiariedade é *inconstitucional*.¹⁴

Prevaleceu, contudo, a interpretação teleológica e sistemática (liderada pelos Ministros Gilmar Mendes e Luís Roberto Barroso). Para o STF, a subsidiariedade deve ser aferida em relação aos **outros processos objetivos de controle concentrado e não a todas as ações/meios processuais existentes no sistema jurídico brasileiro**.¹⁵

¹⁴ A corrente da inconstitucionalidade da exigência de subsidiariedade da ADPF é sustentada por André Ramos Tavares e José Afonso da Silva. Entendem referidos autores que a CF não prevê que a ADPF só é cabível quando não houver outro meio eficaz para sanar a lesividade. Assim, não poderia a lei infraconstitucional inovar criando um filtro adicional para o cabimento de uma ação constitucional, prática manifestamente inconstitucional na visão desses autores. Sem embargo, pelo neoconstitucionalismo, é perfeitamente possível que uma norma infraconstitucional limite uma norma constitucional com base em critérios de proporcionalidade (sopesamento de valores). Essa teoria é minoritária na doutrina e rechaçada pelo STF.

¹⁵ STF, Pleno, **ADPF 33/PA**, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 07.12.2005. O Tribunal fixou que a subsidiariedade não exige o esgotamento de recursos ordinários, mas sim a inexistência de outro processo objetivo de controle (ADI/ADO) capaz de sanar a lesividade de forma ampla e imediata.