

---

# ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM A ADC: A NATUREZA E A TELEOLOGIA DA AÇÃO A PARTIR DOS DADOS ESTATÍSTICOS DO STF

*ANALYSIS OF THE BRAZILIAN EXPERIENCE WITH ADC:  
NATURE AND TELEOLOGY OF THE ACTION BASED ON  
SUPREME COURT STATISTICAL DATA*

---

*Alexandre Walmott Borges<sup>1</sup>  
Sérgio Augusto Lima Marinho<sup>2</sup>  
Mariana Lima Menegaz<sup>3</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução: a) a gênese da ADC; b) a natureza da ADC e a peculiaridade no sistema de controle brasileiro; 1 Legitimação para a propositura; 2 Os dados consolidados da ADC nos 25 anos de existência; 3 Considerações conclusivas; Referências.

- 
- 1 Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Doutor em História pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professor dos programas de pós-graduação em Direito, UFU, e Biocombustíveis, UFU. Professor visitante do programa de pós-graduação em Direito, UNESP. Pesquisador líder do LAECC. E-mail: walmott@gmail.com.
  - 2 Mestre em direito UFU com pesquisa fomentada pela CAPES. Professor universitário na Faculdade Pitágoras e UNA Uberlândia. É também advogado e consultor jurídico. E-mail: marinho\_adv@hotmail.com.
  - 3 Mestranda em Direito, UNESP. Professora da UEMG, campus Ituiutaba. Advogada. Pós-graduada em processo civil e argumentação jurídica pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. mariana\_menegaz@hotmail.com.

**RESUMO:** O artigo tem como problema central a natureza e a teleologia da Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC. O objetivo do artigo é o de descrever e interpretar natureza e a funcionalidade da ADC a partir dos dados estatísticos de tramitação no Supremo Tribunal Federal (STF), entre 1993 e 2019. A hipótese esboçada na pesquisa é a de que a ADC tem a natureza de ação confirmatória de produção do legislador e voltada às normas de organização do Estado e da Administração. A hipótese secundária é a de que a ADC pouco serve como ação de controle voltada à garantia de direitos fundamentais sendo pouco usada para esta tutela. Os materiais utilizados para o desenvolvimento foram as referências bibliográficas sobre o assunto, documentos legislativos, e os documentos estatísticos do STF sobre a ação. Os dados estatísticos foram quantificados e catalogados para confirmar as duas hipóteses. Os resultados esperados são os de confirmação da natureza da ADC como ação de controle com a natureza de confirmação da produção do legislador e de confirmação de normas organizatórias estatais e de assuntos da Administração pública servindo pouco para a efetivação de direitos fundamentais.<sup>4</sup>

**PALAVRAS-CHAVE:** ADC. Estatísticas do STF. Natureza. Teleologia.

**ABSTRACT:** The present article has been devoted to the exam of the nature and theology of the Declaratory Action of Constitutionality – ADC in Portuguese. The main goal of it is the description and interpretation of the ADC's nature and functionality based on the statistical data of appeals accepted by the Brazilian Supreme Federal Court between 1993 and 2019. The first hypothesis presupposes the ADC usually confirms the actions of the legislative production including the organizing norms of the Brazilian State and its administration. The second hypothesis relies on the notion the ADC serves less as an instrument of control to make more effective fundamental rights and it is hardly used for that purpose. The methods used by us were the bibliographical references along our text, legislative documents and statistical information from the Supreme Court on the matter. The data were quantified and catalogued to corroborate our hypotheses. Finally, the results show as valid both propositions explaining the nature of the ADC as action of control confirming the legislative production and organizing norms of the Brazilian State and its administration with a diminished impact on making more effective fundamental rights.

**KEYWORDS:** DAC. STF Statistics. Nature. Teleology.

<sup>4</sup> Este artigo contou com recursos da FAPEMIG.

## INTRODUÇÃO

O artigo analisará os dados estatísticos publicados pelo STF sobre a Ação Declaratória de Constitucionalidade. Os objetivos do artigo serão os de descrever os dados disponíveis sobre as ADCs no STF, e de interpretar, a partir desses dados, como se delinearão a natureza e os objetivos desta ação. A problematização envolverá a indagação sobre o que os dados estatísticos sugerem sobre os principais conteúdos tutelados pelas ADCs, e a finalidade da tutela das ADCs. A hipótese que será testada no texto é a de que a ADC é ação de controle voltada aos assuntos de organização do Estado e de confirmação legislativa das normas reguladoras desses assuntos. Por derivação, a hipótese secundária é a de que a ADC tem remota utilização na tutela objetiva de normas de direitos fundamentais, garantias fundamentais, ou posições jurídicas fundamentais.

A redação do texto compreenderá uma contextualização da ADC no sistema de direito positivo nacional, com recurso às fontes bibliográficas e documentais. Num segundo momento, o recurso de fontes da pesquisa será às fontes disponíveis nos documentos de estatística do STF e os documentos de decisões do STF, disponíveis em meio eletrônico. Ao final, de maneira conclusiva e como resultado da testagem da hipótese, a construção dos argumentos conclusivos sobre a natureza e a finalidade da ADC a partir da interpretação dos dados analisados.

A contextualização geral inicial far-se-á por generalizações de alta probabilidade, mas não de certeza ou verdade absoluta, com a utilização das fontes mencionadas, a bibliografia e os documentos.<sup>5</sup> Por isso, embora generalizante ao início, o método será o indutivo geral. A testagem da hipótese indica a construção de argumentos, ao final, que possam comprovar o caráter da ADC como ação de controle do ordenamento, em sentido estrito.

A metodologia de processamento dos dados envolverá a disposição catalogada em tabelas dos dados disponíveis e consultados. Posteriormente, a partir das tabelas, a disposição e a indicação de alguns percentuais em função de algumas categorias usuais do processo e da jurisdição que permitem o agrupamento das informações pesquisadas. Finalmente, a construção de conclusões a partir da interpretação desses dados com a confirmação da inclusão, ou não, nas categorias expostas ao início do texto.

---

<sup>5</sup> Considerando que a indução parte de premissas gerais com a diferença de serem premissas com alto grau de probabilidade, e não de certeza, como é própria da dedução.

## A) A GÊNESE DA ADC

A Ação Declaratória de Constitucionalidade foi inserida no texto constitucional brasileiro com a Emenda Constitucional (EC) nº 03, no ano de 1993 ao lado da tradicional Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). A então nova Ação que visava declarar a constitucionalidade da lei ou ato normativo federal (MACIEL, 1998).<sup>6</sup> No momento da edição da emenda, a nova ação invertia a lógica da causa de pedir e do pedido da ADI. Até aquele momento, o sistema processual de controle de constitucionalidade brasileiro contemplava como ação de controle concentrado e abstrato a ação direta de inconstitucionalidade e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão.<sup>7</sup> O texto constitucional brasileiro sofreu a seguinte modificação (LOPES, 2000).<sup>8</sup>

Texto original da Constituição	Redação após a EC nº 03
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;	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;
Parágrafo único. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.	§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

Nesta consideração da história da Ação Declaratória, a datação das normas sobre esta ação incluiu a já mencionada EC nº 03, de 1993, e, na sequência, a Lei nº 9.868, de 1999. Depois da lei ordinária, a EC nº 45, de 2004. Portanto, houve 3 diferentes fases de conformação e regulação da ADC no sistema processual de controle de constitucionalidade brasileiro. Com relação à Lei nº 9.868, trouxe o regramento legal-processual tanto da

6 Originalmente a ADC não previa o controle sobre atos normativos estaduais, ou distritais.

7 Um dos argumentos usados pelo STF para a constitucionalidade da ADC era a de que a ADI não oferecia solução à pretensão de 'declaração de constitucionalidade' pelo proponente da ação (STF ADI Nº 01, 1993).

8 Deve ser analisado que a proposição original da EC nº 03 contemplava matéria de ordem tributária. Na tramitação houve a alteração com a inclusão da nova ação. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993)

ADI como da ADC. A norma tinha como justificativa de edição justamente a regulação processual das ações de controle abstrato.<sup>9</sup> Já a EC nº 45 trouxe alterações ao texto constitucional repetindo os conteúdos que antes, em 1999, já haviam sido definidos pela Lei nº 9.868. Assim, o caput do art. 102 passou a ter a nova redação e também o caput do art. 103 passou a ter a nova redação:

EC nº 03, de 1993	Lei nº 9.868, de 1999	EC nº 04, de 2004
Disciplinou as normas da ADC na Constituição, em dois artigos. Deu nova redação à alínea 'a' do art. 102; deu nova redação com a inserção dos §§ 1º e 2º ao art. 102; deu nova redação ao art. 103 com a inserção do § 4º.	Trouxe o regramento minudente da ADC, dos artigos 13 ao 21, além de outras normas em comunhão de conteúdo com as regras da ADI.	Alterou o § 2º do art. 102, emparelhando os efeitos da ADI e da ADC; alterou o art. 103 e incisos emparelhando os legitimados da ADI e da ADC.

É destacável notar que no intervalo entre a edição da EC nº 03 e da Lei nº 9.868 - 1993 a 1999 - a ADC não dispunha de norma processual reguladora própria. Durante este período várias regras processuais sobre a ADC foram construídas nos julgados do STF e com o aproveitamento analógico, ou de interpretação extensiva, das antigas normas sobre e ADI. Sobretudo, ante também a ausência de lei específica sobre a ADI neste período, tirante o regimento do STF, o que houve realmente foi a adequação de precedentes do STF sobre a ADI ao processamento da ADC. No julgado da própria ADC nº 01, o STF estabeleceu o regramento processual da ação (RODRIGUES, 2001).

Decidiu, ainda, o Tribunal, adotar, para a referida ação declaratória de constitucionalidade, até lei específica que o discipline, o processo estabelecido no voto do Relator, vencidos, em parte, os Ministros Sepúlveda Pertence, Ilmar Galvão, Marco Aurélio e Carlos Velloso, que divergiam do procedimento proposto pelo Relator, nos termos dos votos que proferiram (STF, 1993).

## **B) A NATUREZA DA ADC E A PECULIARIDADE NO SISTEMA DE CONTROLE BRASILEIRO**

Na continuidade da argumentação, é necessário comentar as diferenças estruturais entre a ADI e a ADC desde esta interpretação dos textos originais

<sup>9</sup> A ADPF foi regrada em lei própria, a Lei nº 9.882. Na edição original da Lei, em 99, não houve o tratamento à ADI omissiva. Somente em 2009, com a Lei nº 12.063, houve a inclusão de artigos sobre a ADI omissiva

de criação no sistema brasileiro. De maneira tradicional, desde a década de 40, a ADI é ação que tem como causa de pedir a possível existência de uma norma incompatível com a constituição. O pedido da ADI é a declaração da inconstitucionalidade desta norma supostamente inconstitucional.<sup>10</sup> À época da edição da EC nº 03, início dos anos 90, a ADI já gozava de tradição e consolidação no direito brasileiro, havidas de experiência desde a Constituição de 1934, ainda que nesta constituição de 34 a sistemática era definida pelo sistema da representação interventiva e não da ADI propriamente, com as alterações na Constituição de 46 em 1965, e a Constituição de 67 (MENDES, 1995).<sup>11</sup>

A ADC ingressou no sistema constitucional com natureza distinta àquela da ADI por trazer como causa de pedir a controvérsia sobre a constitucionalidade de uma norma. Além disto, o objetivo ou o interesse é o de manutenção da norma no sistema, e não a declaração da invalidade. Sumarizando, a petição da ADC deve ter, no pedido, a declaração da constitucionalidade da norma (ATALIBA, 1994).

A ADI tem causa de pedir e o pedido com diferenças à ADC:<sup>12</sup>

ADI	ADC
Suposta inconstitucionalidade de norma	Controvérsia sobre a constitucionalidade de norma
Pedindo a declaração da inconstitucionalidade da norma	Pedindo a declaração da constitucionalidade da norma

10 Como novidade com a constituição de 88, a ADI por omissão tem como causa de pedir a ausência de norma regulamentadora de norma constitucional. Outra forma de definir a ADI por omissão era a de que é ação cabível nas situações nas quais há a ausência de normas inferiores eficazes de norma constitucional. O pedido da ADI por omissão enfrentou ao início algumas dúvidas objetivas sobre qual seria o seu conteúdo: a declaração da inconstitucionalidade omissiva? a produção de decisão judicial com caráter de norma geral abstrata capaz de suprir a ausência de norma regulamentadora? a constituição do legislador omissor em mora? a produção de sentença garantidora da fruição do direito, em casos concretos? a determinação de normas aplicáveis por analogia ou interpretação extensiva à situação de ausência de norma? Portanto, ao contrário da tradição da ADI por comissão, a ADI comissiva era, à época da edição da constituição de 88 e nos anos posteriores, ponto de hesitação, tanto da dogmática constitucional como dos julgados do STF.

O art. 14 da Lei nº 9.868, embora editado 6 anos após a EC nº 03, trouxe as informações centrais sobre a ADC, a feição e a natureza da ação: 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. Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias do ato normativo questionado e dos documentos necessários para comprovar a procedência do pedido de declaração de constitucionalidade. (BRASIL PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1999)

11 E durante este período a sigla definidora da ação era ADIN.

12 O art. 14 da Lei nº 9.868, embora editado 6 anos após a EC nº 03, trouxe as informações centrais sobre a ADC, a feição e a natureza da ação: 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. Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias do ato normativo questionado e dos documentos necessários para comprovar a procedência do pedido de declaração de constitucionalidade (BRASIL PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1999).

O objetivo da declaração da constitucionalidade é o de encerrar a existência de controvérsias sobre a validade da norma. Para justificar a utilidade do início de ação sobre a constitucionalidade da norma, justificativa necessária já que as normas gozam de presunção de validade e não se pode imaginar que o ato do legislador é relativo, é necessário a existência de controvérsia sobre a constitucionalidade da norma. E esta controvérsia supõe a existência de demandas que tenham incidentalmente a arguição de inconstitucionalidade da norma (MENDES, 1997).<sup>13</sup>

Numa sumarização momentânea, a ADC tinha, ao menos inicialmente, como fundamento a existência de uma controvérsia no sistema difuso de controle. O objetivo era justamente a cessação da controvérsia pela produção de decisão geral, abrangente, no controle concentrado. A utilidade da ADC seria a de produção de decisão uniforme sobre o entendimento da constitucionalidade da norma, encerrando a pluralidade de controvérsias judiciais.

Com essas características, a ADC recebeu a classificação crítica de ação de controle abstrato, e concentrado, confirmatória de constitucionalidade, e não de questionamento de constitucionalidade. Com a limitação do leque de legitimados (ver o item abaixo), outra afirmação crítica sobre a ADC é a de que seria ação de tutela do ordenamento na proteção do legislador, movida pelos interesses do Executivo e do Legislativo. Em alguns momentos chegou a ser considerada ação de ‘sobre-sanção’ de leis pelo judiciário. Como a maioria dos questionamentos sobre constitucionalidade de normas é justamente sobre o caráter potencialmente violador da produção do legislador, por sobre e contra a Constituição, a crítica doutrinária entendeu que a ADC representava a inversão desta lógica, com a precedência do legislador sobre os questionamentos ao legislador. Por fim, também a ADC seria ação de limitação do controle difuso. Esta limitação permitiria a supressão das vias de controle subjetivo pela predominância do controle objetivo da constitucionalidade (APPIO, 2005), (BRASILEIRO, 2016), (NETO, 2008), (ZAGREBELSKY, 2008), (MOTTA, 2009), (COSTA, 2012), (TORRES, 2019) e (YOKOHAMA, 2006).<sup>14</sup>

13 As tutelas de urgências possíveis na ADC são estruturadas a partir da premência de suspensão das decisões sobre constitucionalidade ou inconstitucionalidade no controle difuso. Assim, o pedido de liminar de ADC circula entre a possibilidade de suspensão da tramitação dos feitos que tenham identidade com aqueles que serviram de fundamento à propositura da ADC. Dito de outra forma, toda a controvérsia sobre a norma objeto da ADC, em tramitação nos juízos ou tribunais, exclusive o STF, podem ser suspensas em liminar.

14 A distinção utilizada como teoria de base foi elaborada por G. Zagrebelsky. Na obra *Derecho Dúctil* o autor faz a demonstração de que há sistemas jurídicos que têm a origem numa concepção de anterioridade dos direitos, notadamente direitos individuais, sobre a autoridade e por sobre o legislador. De maneira diferente, há sistemas jurídicos que colocam a vontade do legislador, ou vontade do soberano, como elemento antecedente aos direitos. Neste segundo modelo, os direitos individuais são decorrência da vontade do legislador (ZAGREBELSKY, 2008). Destes dois aportes teóricos há a aplicação aos sistemas de controle de constitucionalidade: sistemas de controle que têm como finalidade a tutela do ordenamento, como ordem

## 1 LEGITIMAÇÃO PARA A PROPOSITURA

Um dos elementos centrais das ações de controle abstrato é da legitimação para a propositura. Como as ações de controle têm os critérios de legitimidade decorrentes da lei, e não propriamente de aspectos materiais da situação jurídica do litígio, a EC nº 03, criadora da ADC, perfilhou rol de legitimados distinto àquele da ADI.

De maneira clara e objetiva, a EC nº 03 limitou o rol de legitimados à propositura da ADC à autoridades públicas do Estado. Ao contrário da lista de legitimados da ADI que tem a abertura aos agentes da sociedade e da coletividade, como OAB, Partidos, os legitimados ficaram restritos ao Executivo, Mesas do Legislativo e Ministério Público. A Lei nº 9.868 manteve o texto da EC nº 03. A alteração do rol de legitimados com o mesmo rol de legitimados da ADI somente se realizou com a EC nº 45, no ano de 2004.<sup>15</sup>

Lei 9.868	Texto da Constituição, já com a EC nº 03	Texto da Constituição, já com a EC nº 45
Art. 13. Podem propor a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal: I - o Presidente da República; II - a Mesa da Câmara dos Deputados; III - a Mesa do Senado Federal; IV - o Procurador-Geral da República.	Art. 103. § 4.º A ação declaratória de constitucionalidade poderá ser proposta pelo Presidente da República, pela Mesa do Senado Federal, pela Mesa da Câmara dos Deputados ou pelo Procurador-Geral da República.	Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: Igualou os legitimados das duas ações

## 2 OS DADOS CONSOLIDADOS DA ADC NOS 25 ANOS DE EXISTÊNCIA

De acordo com as estatísticas do STF, considerando o intervalo entre o ano de 2000 e a data de 20 de setembro, havia 62 ADCs protocoladas no STF (algumas com tramitação encerrada, outras ainda em tramitação). Os registros anteriores ao ano de 2000, de ações que não tramitaram após este ano, não constam das estatísticas do STF. Antes de 2000, e

---

do estado/legislador; sistemas de controle que têm como finalidade a tutela de direitos. Assim, sistemas de controle de tutela de direitos estruturam-se com formas processuais e instrumentos de tutela com o objetivo de proteção de direitos fundamentais contra a ação do Estado. Os conteúdos tutelados são posições e situações de defesa de direitos fundamentais. Os sistemas de tutela do ordenamento apresentam formas processuais e instrumentais que convergem para a defesa de razões do estado e da produção do legislador

15 Com o advento da constituição de 1988 a ADI ganhou nova sistemática com a ampliação do rol de legitimados e a inserção da ADI por omissão.

fora da planilha oficial do STF, há 05 outras ADCs que não aparecem nos registros estatísticos do Tribunal.<sup>16</sup> Portanto, a experiência é de 62 ADCs no período entre 1993 e 20 de setembro de 2019, com situações variadas de decisões e aspectos de tramitação (STF, 2019).

Segundo as planilhas de estatísticas do STF, a última entrada é a da ADC n° 62, do mês de março do corrente ano. A última ADC, com alguma decisão, é a de n° 60, do ano de 2018. Portanto, as duas últimas ADCs encontram-se conclusas à relatoria (STF, 2019). Tomando-se ainda as ADCs da base de dados do STF, subtraindo-se tanto as 5 anteriores ao ano de 2000 quanto as duas ADCs que não tiveram decisão processada, e verificando o processamento e/ou decisões tomadas, vê-se que há o seguinte quadro:<sup>17</sup>

SubGrupo Decisão	Qtd.	%
Decisão em recurso interno	14	10,69%
Decisão Final	38	29,01%
Decisão Interlocutória	55	41,98%
Decisão Liminar	24	18,32%
Soma:	131	100

(STF, 2019)

Analisando-se as liminares concedidas das ações com tramitação, excluindo-se aquelas 5 anteriores ao ano de 2000, e as duas posteriores à ADC n° 60 (as ADCs N°s 61 e 62), o quadro é o seguinte:<sup>18</sup>

16 Embora sejam encontrados noutras base de dados do próprio STF. (STF, 2019).

ADC n° 01, 1993, proposta pelo PR, Mesas do Senado e Câmara	Constitucionalidade da Lei Complementar n° 70 - COFINS, e, curiosamente, artigos da própria EC n° 03
ADC n° 02, 1997, Proposta pela Associação Brasileira da indústria de embalagens plásticas flexíveis	Ilegitimidade ativa da associação para a propositura da demanda
ADC n° 03, 1997, proposta pelo PGR	Constitucionalidade da Lei n° 9.424, sobre salário-educação
ADC n° 06, 1998, proposta pela confederação dos servidores públicos do Brasil - CSPB e outros	Ilegitimidade ativa da confederação para a propositura da demanda
ADC n° 07, 1998, proposta pela Câmara municipal de Chorozinho e outro	Ilegitimidade ativa da entidade para a propositura da demanda

Elaborada a partir do (STF, 2019)

17 Contando-se na linha 'decisões finais' as 5 anteriores à 2000, há 43 decisões finais.

18 O art. 12 da Lei n° 9.868 está posicionado no texto como expediente para a ADI. O Tribunal fixou o entendimento da aplicação à ADC: Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após

<b>Decisão Liminar</b>	<b>Qtd.</b>	<b>%</b>
Adotado rito do Art. 12, da Lei 9.868/99	10	41,67%
Liminar deferida	6	25,00%
Liminar indeferida	6	25,00%
Liminar deferida em parte	1	4,17%
Liminar referendada	1	4,17%
Soma:	24	100,00%

<b>Decisão liminar</b>	<b>Qtd.</b>	<b>%</b>
Adotado rito do Art. 12, da Lei 9.868/99	10	41,67%
Liminar deferida	6	25,00%
Liminar indeferida	6	25,00%
Liminar deferida em parte	1	4,17%
Liminar referendada	1	4,17%
Soma:	24	100,00%

(STF, 2019)

Nas ADCs com decisão final, os dados consolidados são os seguintes:<sup>19</sup>

<b>Decisão final</b>	<b>Quantidade</b>	<b>%</b>
Procedente	16	33,33%
Negado seguimento	9	18,75%
Não conhecido	8	16,67%
Prejudicado / Homologada a desistência	4	8,33%
Questão de ordem	4	8,33%
Extinto o processo / Determinado arquivo	4	8,33%
Improcedente	1	2,08%
Procedente em parte	2	4,17%

Elaborada a partir dos dados do (STF, 2019)

O percentual de ADCs julgadas procedentes é de terça parte das ações julgadas – 33,33%. Os julgamentos de procedência parcial representam

a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

<sup>19</sup> Incluídas as ações que não constam do banco estatístico do STF: ADCs N° 01, 02, 03, 06 e 07. Disponíveis no sítio do STF como acompanhamento processual (STF, 2019).

4,17%. O conjunto de procedência, incluindo-se geral e parcial será tratado como conjunto da “procedência geral”. Outro conjunto é aquele das ações com julgamento meritório. Este universo compreende as ações julgadas procedentes (parcial e total procedência) + as improcedentes. Tomando-se este conjunto, as ações com análise meritória representam 40% das ações com decisão final:

<b>Total de ações</b>	<b>48</b>
Com julgamento meritório	19
Percentual das ações com julgamento meritório no total das ações	40%

Elaborada a partir de (STF, 2019)

Os julgamentos de procedência e de procedência parcial, somando-se os dois grupos no conjunto geral “procedência geral (parcial ou total)”, conjunto geral que soma 16 ADCs com procedência total + 2 com procedência parcial, representam 38% do total das ações julgadas:

<b>Ações julgadas</b>	<b>48</b>
Procedência: total + parcial	18
Percentual procedência (total ou parcial) sobre o total de ADCs com decisão final	38%

Elaborada a partir dos dados do (STF, 2019)

A improcedência é de apenas 2,33% das demandas apresentadas. Ou, de outra maneira, isolando o universo de procedentes e improcedentes num conjunto ‘de decisões com análise meritória’, a improcedência corresponde ao seguinte percentual da análise meritória:<sup>20</sup>

<b>Com Julgamento Meritório</b>	<b>19</b>
Improcedentes	1
Percentual improcedência no total julgamento meritório	5%

Elaborada a partir dos dados do (STF, 2019)

As ADCs com a parcialidade da procedência representam 11% das ações com julgamento meritório. As ADCs com procedência total representam 84% das ações com julgamento meritório:

<b>Com julgamento meritório (somando-se procedentes parciais e totais, e improcedente)</b>	<b>19<sup>21</sup></b>	
Percentual da procedência total sobre as ADCs com julgamento meritório	84%	16 ações
Percentual da procedência parcial sobre as ADCs com julgamento meritório	11%	2 ações

<sup>20</sup> Há um dado que deve ser ressaltado. O número absoluto de ações julgadas improcedentes é de uma única ação (STF, 2019).

<sup>21</sup> 1 ADC com o julgamento de improcedência.

Elaborada a partir dos dados do (STF, 2019)

Este percentual de ações com o julgamento da improcedência tem impacto na chamada natureza intercambiável dos efeitos entre ADI e ADC. Em suma, proposta a ADC e julgada a improcedência, tem-se como resultado a declaração da inconstitucionalidade da norma que estava em observação ou em fiscalização no controle. O baixo índice de improcedência torna esta hipótese de pouca utilização.<sup>22</sup> O índice de ações sem a apreciação meritória, ou sem a conclusão de procedência, procedência parcial, ou improcedência, monta aos 60% do total de ações com encerramento de tramitação. Nesse percentual, após a análise dos dados do STF, entre os fatores determinantes para o encerramento sem a apreciação meritória há questões processuais como ilegitimidade ativa, perda de objeto, normas editadas antes de 1988, entre tantos.

Sobre os conteúdos das ADCs, num universo de 48 ADCs catalogadas pelo STF como ADCs da “listagem geral de decisões” (STF, 2019), a divisão dos blocos das matérias invocadas para o controle de constitucionalidade é a seguinte:<sup>23</sup>

<b>Matérias das 47 ADCs no quadro ‘listagem de decisões’</b>		
direito administrativo e outras matérias de dir. público	28	60%
direito civil	1	2%
direito do trabalho	3	6%
direito eleitoral e proc. Eleitoral	4	9%
direito internacional	1	2%
direito penal e processo penal	3	6%
direito tributário	3	6%
registros públicos	1	2%
energia elétrica	1	2%
direito processual civil e do trabalho	2	4%
	<b>47</b>	<b>100%</b>

Elaborada com (STF, 2019)

<sup>22</sup> No universo pesquisado, a ADC n° 33, de 2014, foi julgada improcedente. Esta ADC tinha por objeto a declaração de constitucionalidade de Decreto-legislativo: “O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n° 424/2013, do Congresso Nacional” (STF, 2014).

<sup>23</sup> Neste quadro não houve a inserção das 5 ADCs que não constam da planilha original disponível no sítio estatístico do STF. A inserção não foi realizada já que os critérios classificatórios seriam dos Autores, e não do STF.

No universo da planilha “aguardando julgamento” há o seguinte quadro:

<b>Matérias das 22 ADCs no quadro ‘aguardando julgamento’</b>		
direito administrativo e outras matérias de dir. público	15	68%
direito do trabalho	4	18%
direito internacional	1	5%
direito penal e processo penal	2	9%
	<b>22</b>	<b>100%</b>

Elaborada com base em (STF, 2019)

Há a concentração de matérias em blocos de direito público, com ocorrências restritas de matérias de direitos e garantias fundamentais, excluindo-se as matérias de organização do Estado, de organização dos poderes, da administração pública, e de tributos e orçamento. As expressões da classificação utilizada pelo sítio do STF podem despertar alguma ambiguidade como, por exemplo, as matérias catalogadas como direito do trabalho. Das 3 ADCs de direito do trabalho, 2 são discussões de constitucionalidade de normas de execução de sentenças. Outra, sobre a recepção de normas de direito internacional e o poder de denúncia do Executivo.

As matérias de direito penal e de direito processual penal guardam maior aderência aos temas de garantias e de direitos fundamentais. No universo mencionado acima, há ADCs buscando a tutela da presunção de inocência e com pedidos sobre a excoatoriedade da sanção penal após o trânsito em julgado. Ao se considerar a reunião das matérias de direito administrativo, tributário, serviços públicos e execução trabalhista o percentual chega a 72% das ADCs patrocinadas, com decisão final:

<b>Descrição dos Conteúdos das ADCs</b>	<b>Total</b>	<b>% sobre o total</b>
percentuais considerando dir. adm + dir. tributário	31	66%
percentuais considerando dir. adm + dir. tributário + energia elétrica	32	68%
percentuais considerando dir. adm + dir. tributário + energia elétrica + dir. trabalho	34	72%

Finalizando, os percentuais de participação de legitimados que figuram nas ações propostas é o seguinte:

Síntese estatística do STF sobre os Legitimados nas ADCs	Qtds./%
Legitimados - entidades políticas ou públicas	80
Total de legitimados - número de vezes que figuram como participantes diferentes sejam pessoas ou entidades	220
Percentual sobre o total de figuração de entidades sejam políticas ou públicas	36%

Elaborada a partir de (STF, 2019).

As defensorias públicas figuram 8 vezes, ou seja, 4% das figurações como participantes de ADCs. Os partidos políticos figuram em 8% das situações catalogadas. (STF, 2019).

### 3 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Os dados disponíveis indicam que a quantidade de ADCs protocoladas é inferior ao de outras ações, ou recursos, de controle de constitucionalidade. São 62 ações, quantidade diferente dos Recursos Extraordinários e ADIs. No universo das ações, 38% contam com decisão final. É destacável que, dentre as ADCs com decisão final, o índice de ações com conclusão sem análise meritória é de 60%.

Ainda sobre as ações com decisões não meritórias, o descarte de demandas, sem julgamento do mérito, inclui números significativos de 'não conhecidas', ou 'negado o seguimento'. Os percentuais deste descarte chegam a 35% das ações com decisão final.

Esses números sugerem um problema de manejo na ação de controle. O alto grau de descarte, de cada 10, 6 descartes, indica algum grau de incompreensão sobre a natureza e a utilidade da ADC.

A comparação de 38 ações com decisão final, dentre as 62, o percentual de solução final é de 61%. Porém, há estoque de 24 ADCs aguardando decisão final e, dessas, 2 que sequer tiveram o impulso de qualquer decisão – seja interlocutória, seja liminar.

A análise das ADCs com improcedência mostra que o intercâmbio de efeitos, entre ADI e ADC, é de rara ocorrência, ao menos no sentido de ADC improcedente que resulta em declaração da inconstitucionalidade. De outro lado, há alto grau de procedência das demandas proposta que alcançam a fase de análise meritória. A improcedência não chega a duas casas percentuais.

Os dados disponíveis no sítio de estatística do STF sugerem a participação significativa dos legitimados classificados como autoridades políticas, ou autoridades públicas do Estado no patrocínio de ADCs. Isso sugere, inicialmente, participação de agentes do Estado, entendendo-se esta expressão em sentido amplo, com interesses na confirmação de normas editadas pelo poder público.

O dado de legitimados, se conectado ao conteúdo das ações, por natureza da matéria envolvida, chega-se à conclusão que a ADC é concentrada em matérias de organização do Estado, da administração e normas tributárias. Há a predominância de confirmação, pelo alto percentual de procedência, de ADCs como confirmação de constitucionalidade de normas, ou de exigências do poder público.

Os dados sugerem, portanto, que a ADC é ação de controle do ordenamento, em sentido estrito e objetivo, com pouca adesão à finalidade de ação de controle para a tutela, por exemplo, de direitos fundamentais. Os dados sugerem que a ADC se inclina ao perfil de ação de confirmação da vontade do legislador, em assuntos de interesse do Estado e dos poderes públicos, e muito raramente ao perfil de confirmação de posições fundamentais, garantias fundamentais, ou direito fundamentais expostos e disciplinados em normas legisladas.

## REFERÊNCIAS

APPIO, E. *Controle de constitucionalidade das leis no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2005. Passim.

ATALIBA, G. Ação declaratória de constitucionalidade. *RIL*, 1994. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176221>>. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASILEIRO, O. C. D. C. N. D. Luís Roberto Barroso. São Paulo: Saraiva, 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Legislação*, 1993. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1993/emendaconstitucional-3-17-marco-1993-354966-exposicaoemotivos-148806-pl.html>>. Acesso em: set. 24 2019.

COSTA, T. M. B. D. *SÚMULA VINCULANTE: AELEMENTO ACIRRADOR DA TENSÃO ENTRE O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO E A DEMOCRACIA*, 2012. Disponível em: <[https://maxwell.vrac.puc-rio.br/20456/20456\\_1.pdf](https://maxwell.vrac.puc-rio.br/20456/20456_1.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2019.

LOPES, S. R. P. Ação declaratória de constitucionalidade e semiótica jurídica: uma nova visão da supremacia constitucional. *RIL*, 2000. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/585>>. Acesso em: 24 set 2019.

MACIEL, A. F. Observações sobre o controle da constitucionalidade das leis no Brasil. *RIL*, 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/441>>. Acesso em: 24 set. 2019.

MENDES, G. F. A evolução do direito constitucional brasileiro e o controle de constitucionalidade da lei. *RIL*, 1995. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176316>>. Acesso em: 24 set. 2019.

MENDES, G. F. O poder executivo e o poder legislativo no controle de constitucionalidade. *RIL*, 1997. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/220>>. Acesso em: 24 set. 2019.

MOTTA, S. *Capítulo 1 – Introdução ao Estudo do Controle de Constitucionalidade das Leis*, 2009. Disponível em: <<https://sciencedirect.com/science/article/pii/B9788535233421500294>>. Acesso em: 26 set. 2019.

NETO, I. D. C. *Ação Declaratória de Constitucionalidade*. Curitiba: Juruá, 2008. passim.

RODRIGUES, N. T. D. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro e as Leis 9.868/99 e 9882/99. *RIL*, 2001. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/657>>. Acesso em: 19 set. 2019.

STF. *ADC 01. Serviço de jurisprudência - STF*, 1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=881>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

STF. *ADC nº 33. STF - processos - acompanhamento processual*, 2014. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4582280>>. Acesso em: 23 set. 2019.

STF. *Acompanhamento processual - ADI*, 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>>. Acesso em: 19 set. 2019.

STF. *Estatísticas do STF - ADC*. STF, 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=adc>>. Acesso em: 20 set. 2019.

TORRES, S. A. *A abstrativização do controle difuso de constitucionalidade – atual tendência do STF*, 2019. Disponível em: <<http://ri.ucesal.br:8080/jspui/handle/prefix/633>>. Acesso em: 26 set. 2019.

YOKOHAMA, A. O. *Dimensão positiva da proporcionalidade no controle concentrado de constitucionalidade perante o STF na CF/88 - superação do dogma do legislador negativo*. 2006. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/7141>>. Acesso em: 26 set. 2019.

ZAGREBELSKY, G. *El derecho dúctil*. 8. ed. Madri: Trotta, 2008. passim.