

PROCESSO OBJETIVO E ANÁLISE FÁTICA: O PAPEL DA ADPF NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

OBJECTIVE PROCESS AND FACTUAL ANALYSIS: THE ROLE OF ADPF IN BRAZILIAN CONSTITUTIONAL JURISDICTION

PROCESO OBJETIVO Y ANÁLISIS FÁCTICO: EL PAPEL DE LA ADPF EN LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL BRASILEÑA

Vinícius Figueiredo de Souza¹

DOI: 10.54899/dcs.v22i83.3574

Recibido: 13/10/2025 | Aceptado: 14/10/2025 | Publicación en línea: 29/10/2025.

RESUMO

O artigo analisa a natureza processual da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e discute sua classificação tradicional como processo objetivo. Partindo da concepção de que o controle concentrado de constitucionalidade visa à defesa da ordem constitucional e não à tutela de direitos subjetivos, o estudo argumenta que a ADPF desafia essa distinção clássica ao admitir a análise de atos concretos e omissões do poder público. A partir do exame teórico e jurisprudencial, especialmente do julgamento da ADPF 690, o trabalho demonstra que a atuação do Supremo Tribunal Federal frequentemente demanda a verificação de fatos e a produção de provas, sobretudo em contextos que envolvem políticas públicas e violações a direitos fundamentais. A análise revela que a ADPF possui natureza híbrida, combinando características do processo objetivo e do processo subjetivo, ao mesmo tempo em que reafirma sua importância na proteção dos preceitos fundamentais da Constituição. Conclui-se que o controle de constitucionalidade no Brasil tem se afastado do modelo puramente abstrato, aproximando-se de uma jurisdição constitucional empírica e responsiva às demandas sociais e políticas contemporâneas.

Palavras-chave: ADPF. Processo Objetivo. Controle de Constitucionalidade. Supremo Tribunal Federal. Fatos e Provas.

ABSTRACT

The article examines the procedural nature of the Claim of Breach of Fundamental Precept (ADPF) and questions its traditional classification as an objective process. Starting from the premise that the concentrated control of constitutionality aims to defend the constitutional order rather than protect subjective rights, the study argues that the ADPF challenges this classical dichotomy by allowing the analysis of concrete acts and omissions of public authorities. Based on theoretical and jurisprudential perspectives—particularly the Supreme Federal Court's decision in ADPF 690—the paper demonstrates that adjudication in such cases often requires

¹ Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: vinifigueir@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9109-2814>

factual examination and the production of evidence, especially when involving public policies and violations of fundamental rights. The analysis concludes that the ADPF has a hybrid nature, combining features of both objective and subjective processes, and plays a crucial role in protecting the Constitution's fundamental precepts. It also shows that Brazil's constitutional review has evolved from a purely abstract model toward an empirical and socially responsive constitutional jurisdiction.

Keywords: ADPF. Objective Process. Constitutional Review. Supreme Federal Court. Facts and Evidence.

RESUMEN

El artículo analiza la naturaleza procesal de la Acción de Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) y cuestiona su clasificación tradicional como proceso objetivo. Partiendo de la premisa de que el control concentrado de constitucionalidad tiene como finalidad la defensa del orden constitucional y no la tutela de derechos subjetivos, el estudio sostiene que la ADPF desafía esta distinción clásica al admitir el examen de actos y omisiones concretas del poder público. A partir del análisis teórico y jurisprudencial —especialmente de la decisión del Supremo Tribunal Federal en la ADPF 690—, se demuestra que el juicio de este tipo de acciones frecuentemente exige la verificación de hechos y la producción de pruebas, en particular cuando se trata de políticas públicas y de violaciones de derechos fundamentales. El análisis concluye que la ADPF tiene una naturaleza híbrida, combinando rasgos de los procesos objetivo y subjetivo, y que desempeña un papel esencial en la protección de los preceptos fundamentales de la Constitución. Además, revela que el control de constitucionalidad en Brasil se ha alejado del modelo puramente abstracto para aproximarse a una jurisdicción constitucional empírica y socialmente sensible.

Palabras clave: ADPF. Proceso Objetivo. Control de Constitucionalidad. Supremo Tribunal Federal. Hechos y Pruebas.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) representa um dos mais importantes instrumentos jurídicos no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade. Prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal e regulamentada pela Lei 9.882/99, esta ação, de competência originária do Supremo Tribunal Federal (STF), tem como finalidade principal evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais da Constituição Federal decorrentes de atos do poder público. Seu objeto é vasto, abrangendo desde leis e normas até omissões e políticas públicas, inclusive atos normativos anteriores à Constituição de 1988 que com ela sejam

incompatíveis. O caráter da ADPF é subsidiário, o que significa que seu uso é admitido apenas quando não existe outro meio jurídico eficaz para sanar a controvérsia constitucional.

No campo do direito processual, a doutrina costuma classificar os mecanismos de controle concentrado de constitucionalidade como integrantes do chamado “processo objetivo”. Este tipo de processo se distingue por não visar à defesa de um direito subjetivo particular, mas sim assegurar a compatibilidade e a supremacia da Constituição sobre o restante do ordenamento jurídico. Em contraste, o “processo subjetivo” é aquele voltado para a tutela de interesses individuais e concretos, onde há partes com interesses contrapostos. A jurisprudência do próprio STF utiliza essa dicotomia para, em certas ocasiões, justificar o regime jurídico diferenciado para as ações do controle concentrado².

A visão de que o processo de controle de constitucionalidade é puramente objetivo, contudo, é alvo de crescentes debates (Mendes, 2012). A Suprema Corte brasileira, por vezes, se refere a ele como um processo não contraditório e sem partes, destinado exclusivamente à defesa da Constituição (Brasil, 2019). Essa concepção, inspirada na doutrina germânica, sugere a ausência de um interesse subjetivo por parte de quem o propõe, focando-se unicamente na proteção da ordem constitucional (Mendes, 2012). Embora essa definição tenha validade teórica, uma análise mais aprofundada revela inconsistências na sua aplicação prática.

De fato, a afirmação de que os processos de controle concentrado são desprovidos de elementos subjetivos parece ser uma abordagem insuficiente. O próprio STF já consolidou o entendimento de que os legitimados especiais, como confederações sindicais ou entidades de classe, precisam demonstrar uma relação de pertinência temática entre a norma impugnada e seus objetivos institucionais. Essa exigência de “pertinência temática” ou de um “interesse objetivo de agir” revela que a legitimidade para iniciar o processo se baseia, em grande medida, no interesse direto de determinados grupos ou órgãos na questão. Assim, a decisão proferida em uma ação de controle abstrato invariavelmente afeta o interesse de uma vasta coletividade de pessoas, aproximando-se da dinâmica do processo coletivo.

Essa tensão entre o processo objetivo e o processo subjetivo torna-se especialmente evidente na ADPF. Dado que seu objeto abrange “atos do poder público” em um sentido amplo, a análise de sua conformidade com os preceitos fundamentais frequentemente extrapola o mero

² Não se aplica o prazo recursal em dobro previsto para a Fazenda Pública nos processos de controle concentrado de constitucionalidade, ainda que se trate de interposição de recurso extraordinário. As prerrogativas processuais dos entes públicos — como o prazo em dobro e a intimação pessoal — não alcançam o processo objetivo, por se tratar de procedimento voltado à defesa abstrata da Constituição, e não de direitos subjetivos (BRASIL, 2019).

debate jurídico sobre questões de direito. A fiscalização de políticas públicas, omissões estatais ou atos concretos com efeitos gerais exige, em muitos casos, a análise de contextos fáticos complexos, a produção de provas técnicas e a realização de audiências públicas para colher dados da realidade social, econômica e científica.

Para comprovar a tese de que a ADPF transcende a dicotomia clássica entre processo objetivo e subjetivo, este artigo se debruçará sobre um estudo de caso emblemático: a ADPF 690. Diferentemente de outras ações de controle concentrado, a ADPF pode ser provocada tanto por uma situação concreta quanto por uma controvérsia abstrata, e o caso em questão ilustra perfeitamente essa flexibilidade. Na ADPF 690, o STF determinou ao Ministério da Saúde a divulgação integral e transparente dos dados epidemiológicos da *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19). A controvérsia era de natureza eminentemente concreta, motivada pela omissão e alteração deliberada das informações essenciais sobre a pandemia por parte do órgão. A análise do comportamento do Ministério, que suprimiu dados cruciais sem justificativa, foi imprescindível para a decisão da Corte, demonstrando que a verificação de fatos e a produção de provas são, muitas vezes, indissociáveis do julgamento de mérito em uma ADPF, especialmente quando a violação de preceitos fundamentais decorre de atos e omissões específicas do poder público.

O presente artigo adota uma metodologia qualitativa, de natureza teórico-jurídica e analítico-descritiva. Parte-se de uma abordagem dedutiva, que busca compreender a natureza processual da ADPF a partir da doutrina, da legislação e da jurisprudência do STF, especialmente do julgamento da ADPF 690. A pesquisa estrutura-se em duas dimensões complementares: uma análise dogmática, voltada à conceituação do processo objetivo e suas características tradicionais no controle concentrado de constitucionalidade; e uma análise empírica, centrada no exame do caso concreto, de modo a demonstrar como a atuação do STF tem incorporado elementos fáticos e probatórios incompatíveis com a ideia de um processo puramente abstrato. Foram consultadas fontes primárias — decisões judiciais, atos normativos e documentos oficiais — e secundárias — livros, artigos científicos e informativos do STF —, com o objetivo de demonstrar que a ADPF assume natureza híbrida e dinâmica, tensionando a clássica distinção entre processo objetivo e subjetivo.

Portanto, classificar a ADPF como um processo estritamente objetivo representa uma simplificação que não corresponde à sua complexidade prática. A necessidade de investigar “questões de fato” para além das “questões de direito” demonstra que o instrumento opera em

uma zona de confluência entre o controle abstrato de normas e a análise de situações concretas. O presente artigo se propõe a aprofundar essa discussão, argumentando que a natureza da ADPF, especialmente pela amplitude de seu objeto, demanda uma análise fática e probatória que desafia e relativiza a rígida separação doutrinária entre processo objetivo e subjetivo no controle de constitucionalidade brasileiro.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE, ADPF E PROCESSO OBJETIVO

O controle de constitucionalidade constitui um mecanismo jurídico destinado a assegurar a conformidade das normas infraconstitucionais com a Constituição, configurando-se como um dos pilares da supremacia constitucional. Esse controle pode se manifestar sob duas formas principais: concreta e abstrata. No controle concreto, a análise da compatibilidade entre norma e Constituição ocorre em um caso específico, quando há violação direta a direitos subjetivos. Já o controle abstrato visa à defesa da ordem constitucional em tese, independentemente de situações individuais. Nesse contexto, a ADPF desfruta como instrumento de controle de constitucionalidade de competência do STF, ao lado da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), desempenhando papel relevante na tutela dos preceitos fundamentais da Constituição.

Diferentemente das demais ações de controle concentrado, a ADPF pode ter como causa de pedir tanto uma situação concreta quanto uma controvérsia abstrata, sem prejuízo de sua utilização para aferir a compatibilidade geral de atos do poder público com a Constituição. Como veremos a seguir, um exemplo emblemático é a ADPF 690, em que o STF determinou ao Ministério da Saúde a divulgação integral dos dados sobre a Covid-19 (Brasil, 2020). Nesse caso, a controvérsia possuía natureza eminentemente concreta, uma vez que o Ministério retardava reiteradamente a publicação das informações relativas à pandemia em seu portal oficial. Além disso, o órgão modificou o formato do boletim diário, suprimindo dados essenciais, como o total de casos confirmados, o número de recuperados, o acumulado de óbitos recentes, as mortes sob investigação e o quantitativo de pacientes em acompanhamento, sem qualquer justificativa plausível. A análise dos fatos e provas na ADPF 690 foi imprescindível para a verificação da violação constitucional, diante da gravidade do contexto pandêmico e da relevância da transparência informacional para a efetivação de direitos fundamentais.

Embora a ADPF integre o rol das ações de controle de constitucionalidade, distingue-se da ADI, da ADC e da ADO em aspectos substanciais, especialmente quanto ao objeto e ao parâmetro de aferição. Enquanto a ADI, a ADC e a ADO se direcionam a atos normativos ou omissões legislativas, a ADPF possui escopo mais abrangente, conforme o art. 1º da Lei nº 9.882/1999, alcançando “atos do Poder Público” em sentido amplo. Isso inclui tanto atos materiais e omissões concretas – de natureza não normativa – quanto normas propriamente ditas, desde que violem preceitos fundamentais da Constituição de 1988, ainda que editadas antes de sua promulgação.

A ADI e a ADC têm como objeto exclusivo as leis e atos normativos. A ADI destina-se à aferição da constitucionalidade de normas federais e estaduais frente à Constituição Federal, enquanto a ADC busca confirmar a constitucionalidade de leis ou atos normativos federais. Em ambas, o parâmetro é a totalidade da Constituição, podendo qualquer de suas normas servir de fundamento à análise. A ADO, por sua vez, tem por objeto a omissão normativa do legislador ou da Administração Pública, visando suprir a ausência de regulamentação indispensável à efetividade de dispositivos constitucionais.

No caso da ADPF, o controle é mais específico, pois o parâmetro de aferição é restrito aos preceitos fundamentais da Constituição Federal, isto é, às normas estruturantes do ordenamento constitucional. Além disso, diversamente das demais ações, a ADPF admite o controle tanto de normas abstratas quanto de atos concretos do poder público, inclusive omissões não normativas. Tal característica confere-lhe maior flexibilidade e amplitude de alcance. Assim, a ADPF pode ser utilizada para impugnar tanto atos normativos (legais ou infralegais) quanto atos materiais do Estado. Dessa forma, um ato administrativo concreto que não possua natureza normativa, mas que contrarie um preceito fundamental, pode ser objeto de ADPF — hipótese não contemplada na ADI, na ADC ou na ADO.

A Constituição Federal de 1988 instituiu um modelo misto de controle de constitucionalidade, que combina elementos do sistema difuso e incidental — inspirado na tradição norte-americana — com características do sistema concentrado e principal, de origem europeia continental. Esse arranjo, que busca harmonizar duas concepções distintas de jurisdição constitucional, já havia sido parcialmente introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 16, de 1965, representando uma evolução na consolidação do controle de constitucionalidade no país (Barroso, 2016).

Na análise da jurisdição constitucional, é oportuno compreender o conceito de processo objetivo, especialmente à luz da interpretação conferida pelo STF e de suas repercussões sobre a ADPF. O processo objetivo, típico das Cortes Constitucionais e utilizado no controle abstrato de constitucionalidade, distingue-se do modelo processual tradicional por suas peculiaridades. Diferentemente do controle concreto, que se volta a casos específicos e litígios individuais, o processo objetivo realiza uma apreciação “em tese” da constitucionalidade de normas, sem que haja controvérsia concreta entre partes com interesses contrapostos (Dimoulis; Lunardi, 2024). Por essa razão, é frequentemente descrito como um “exercício atípico de jurisdição” (Barroso, 2016).

Hans Kelsen, ao estudar o controle de constitucionalidade na década de 1920, identificou como principal característica do processo objetivo sua finalidade voltada à proteção do interesse público — finalidade esta que não se confunde com a tutela de interesses privados das partes (Kelsen, 2003). O controle de constitucionalidade, nessa perspectiva, busca assegurar a conformidade das normas com a Constituição e preservar a integridade do ordenamento jurídico. Kelsen, contudo, não detalhou diferenças estruturais entre o processo objetivo e o processo jurisdicional tradicional, limitando-se a indicar alguns elementos marcantes, como a publicidade, a oralidade e a participação das autoridades responsáveis pela edição do ato questionado (Dimoulis; Lunardi, 2024).

O processo objetivo está intrinsecamente vinculado ao controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, cujo propósito fundamental é garantir a supremacia da Constituição e a uniformidade de sua interpretação por meio de um órgão de cúpula do Poder Judiciário. Ao contrário do processo jurisdicional clássico, que tem por finalidade dirimir conflitos de interesses entre partes determinadas, o processo objetivo não visa à proteção de direitos subjetivos, mas à salvaguarda da hierarquia e da coerência do sistema jurídico. Por essa razão, a dialética típica do contraditório torna-se dispensável, uma vez que o foco desloca-se da solução de litígios individuais para a defesa da própria Constituição, conforme reconhece a doutrina majoritária (Dimoulis; Lunardi, 2024).

O processo objetivo caracteriza-se pela ausência de contraditório e pela inexistência de partes no sentido tradicional do termo. Todavia, isso não implica a exclusão dos responsáveis pela elaboração do ato impugnado ou de outros interessados. Ao contrário, esses sujeitos podem — e, em determinados casos, devem — intervir no processo, contribuindo para o seu adequado desenvolvimento. Tal modelo processual adota feições inquisitoriais, em razão do papel central

desempenhado pelos julgadores, que dispõem de maior liberdade para investigar os fatos e aferir a constitucionalidade das normas sob exame (Dimoulis; Lunardi, 2024).

Em uma de suas primeiras decisões, proferida em 1952, o Tribunal Constitucional Federal Alemão apresentou definição precisa do processo objetivo, ressaltando sua independência em relação a interesses particulares. Segundo o Tribunal, a finalidade desse tipo de processo é a proteção da Constituição, e não a defesa de direitos subjetivos do requerente. Assim, o legitimado não atua como parte interessada em benefício próprio, mas como sujeito processual que provoca a jurisdição constitucional a examinar a validade do ato questionado. Mauro Cappelletti, em 1955, ao analisar o controle judicial abstrato na Europa, destacou características essenciais do processo objetivo — como sua estrutura unilateral, a gratuidade, a centralidade da busca da verdade pelo juiz e o efeito erga omnes das decisões, elementos que reforçam sua natureza peculiar e o distinguem do processo jurisdicional tradicional (*apud* Dimoulis; Lunardi, 2024).

Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi (2024, *s/p*) apontam uma lista de características do processo objetivo, grifo nosso:

1. Não há partes propriamente ditas.
2. Sua finalidade é a defesa da Constituição e não a tutela de interesses individuais subjetivos, logo inexistente direito subjetivo de tutela.
3. Não são observadas as garantias individuais do princípio do contraditório e da ampla defesa.
- 4. Não são verificados fatos nem se admitem provas.**
5. Aplica-se o princípio da busca da verdade pelo juiz, independentemente da atuação e das alegações dos interessados (sistema inquisitorial).
6. A fiscalização da constitucionalidade é um ato político.
7. Não se aceita pedido de desistência formulado pelo requerente.
8. Não se admite intervenção de terceiros.
9. A decisão não se vincula à causa de pedir.
- 10. Analisa-se a regularidade constitucional de um ato normativo de maneira abstrata sem efeitos concretos.**
11. Não se admite arguição de suspeição ou de impedimento.
12. A decisão desenvolve, em linha de princípio, efeitos erga omnes vinculantes e repristinatórios.
13. Os efeitos da decisão podem ser modulados, independentemente de pedido ou vontade das partes.
14. Não se cria coisa julgada material.
15. Não se admite duplo grau de jurisdição nem ação rescisória.
16. As Cortes Constitucionais gozam de elevado grau de autonomia processual.

Duas dessas características merecem análise mais detida sob a ótica do STF no processo e julgamento da ADPF, a saber: “não são verificados fatos nem se admitem provas” e “analisa-se a regularidade constitucional de um ato normativo de maneira abstrata, sem efeitos concretos”. Afirma-se, nesse sentido, que o processo objetivo se caracteriza pela verificação da

compatibilidade entre normas de diferentes níveis hierárquicos, o que implica uma atividade essencialmente interpretativa. Essa análise é conduzida com base no exame do material normativo, dispensando, em regra, a produção de provas. Nesse contexto, a apreciação de situações fáticas é, em princípio, incabível, pois o foco recai exclusivamente sobre a conformidade jurídica das normas. Trata-se, portanto, de uma atividade abstrata de jurisdição constitucional, destituída de efeitos concretos, conforme reconhece o STF: “O controle abstrato de normas, em cujo âmbito instauram-se relações processuais objetivas, visa a uma só finalidade: a tutela da ordem constitucional, sem vinculações quaisquer a situações jurídicas de caráter individual ou concreto.” (Brasil, 1990, *s/p*).

Esse entendimento, contudo, não reflete integralmente a realidade do direito constitucional brasileiro, no qual existem hipóteses em que a análise de fatos se mostra admissível e até necessária no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade. Em diversos casos, a apreciação fática é indispensável, sobretudo quando envolve a verificação da compatibilidade de restrições legais a direitos fundamentais. A aferição da proporcionalidade — especialmente quanto aos critérios de adequação e necessidade — demanda um exame empírico dos efeitos concretos da norma sobre os direitos fundamentais, além da consideração de alternativas menos gravosas. Nesse sentido, o papel das provas na jurisdição constitucional revela-se de grande importância, como destacam os pesquisadores da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Margarida Lacombe Camargo, Mário César da Silva Andrade e Bernardo Camargo Burlamaqui (2019), ao demonstrarem que as evidências científicas podem ser essenciais para fundamentar as decisões jurisdicionais, conferindo-lhes maior precisão e rigor técnico.

A relevância das provas na jurisdição constitucional torna-se particularmente evidente nos casos em que a constitucionalidade de políticas públicas depende da análise de seus efeitos potenciais, notadamente quando o princípio da igualdade serve como parâmetro de controle. Nesses casos, a avaliação da constitucionalidade de leis relacionadas a ações afirmativas raciais exige a reunião de dados que comprovem a existência de discriminação social contra o grupo beneficiado, bem como o uso de projeções empíricas confiáveis sobre os impactos e benefícios da política pública em questão. Somente com base em elementos fáticos consistentes é possível aferir, de maneira adequada, a racionalidade, a efetividade e a constitucionalidade das medidas estatais voltadas à concretização da igualdade material.

Margarida Lacombe Camargo, Mário César da Silva Andrade e Bernardo Camargo Burlamaqui (2019, p. 178), corroborando a necessidade da análise fática, ainda que no controle de constitucionalidade, em tese, afirmam que:

Para a apreciação da constitucionalidade de um ato normativo, é preciso interpretar a Constituição, sendo necessário confrontar as hipóteses fáticas que ela admite com a hipótese fática da norma impugnada. E como o Direito existe para regular relações sociais, é preciso conhecer a realidade circundante.

No âmbito da ADPF, a análise de fatos, a necessidade de produção de provas e a geração de efeitos concretos assumem especial relevância em comparação com as demais ações de controle de constitucionalidade. Essa peculiaridade decorre da natureza híbrida da ADPF, que não se restringe ao controle abstrato de normas, podendo igualmente ser manejada para impugnar atos concretos do poder público ou para sanar omissões não normativas que violem preceitos fundamentais consagrados na Constituição Federal.

Em razão dessa versatilidade, a ADPF frequentemente envolve situações que demandam uma apuração fática minuciosa, a fim de permitir um julgamento preciso e assegurar a tutela efetiva dos preceitos fundamentais. Nessas hipóteses, pode ser indispensável a coleta e a análise de provas que demonstrem os efeitos concretos de determinada política pública, ato administrativo ou omissão estatal, de modo a evidenciar, de forma inequívoca, como tais condutas infringem princípios e garantias constitucionais.

Além disso, a produção de efeitos concretos nas decisões proferidas em sede de ADPF revela-se especialmente significativa. O pronunciamento judicial pode repercutir diretamente sobre situações fáticas específicas, determinando alterações imediatas na atuação do poder público ou na aplicação de determinadas normas. A necessidade de uma resposta jurisdicional célere e eficaz, capaz de corrigir prontamente violações constitucionais, reforça a importância de uma análise fática consistente. Assim, a ADPF ultrapassa a mera função de expurgar normas inconstitucionais do ordenamento, destinando-se à efetiva proteção de direitos fundamentais e à restauração da conformidade constitucional em situações práticas e cotidianas, com base nos fatos comprovados e nas provas produzidas no processo.

A ADPF 690 E A COMPROVAÇÃO DA RELEVÂNCIA DOS FATOS NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

A ADPF 690, julgada no ano de 2020, representa um caso de estudo paradigmático para demonstrar a tese central deste artigo: a insuficiência da classificação do processo de controle concentrado como estritamente objetivo, especialmente no que tange à ADPF. A referida ação, ajuizada pela Rede Sustentabilidade, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB) contra atos da Presidência da República e do Ministério da Saúde, não tinha como objeto uma norma abstrata, mas sim uma conduta concreta e omissiva do Poder Executivo Federal: a restrição à divulgação de dados epidemiológicos completos sobre a pandemia de Covid-19. A controvérsia, de natureza eminentemente concreta, surgiu quando o governo federal alterou o formato de seu boletim diário, suprimindo dados essenciais como o total de casos confirmados, o acumulado de óbitos e o número de pacientes recuperados, sem apresentar justificativa plausível.

A análise do mérito da ADPF 690 exigiu do STF uma profunda imersão em questões fáticas, distanciando-se da ideia de que no processo objetivo não são verificados fatos nem se admitem provas. A defesa da Advocacia-Geral da União (AGU), que alegava a intenção de aprimorar a metodologia de divulgação e não de restringir a publicidade, instaurou uma controvérsia sobre a realidade dos fatos. Para decidir, a Corte precisou avaliar se a mudança na divulgação representava, na prática, uma violação aos preceitos fundamentais. A análise dos fatos e das provas foi, portanto, imprescindível para a verificação da violação constitucional, dada a gravidade do contexto pandêmico e a relevância da transparência para a efetivação de direitos fundamentais.

A participação de *amici curiae* reforçou a centralidade da análise fática. O Sindicato dos Médicos no Estado do Paraná (SIMEPAR), o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e a *Open Knowledge Brasil* (OKBR) não apresentaram teses jurídicas abstratas, mas sim argumentos baseados nos efeitos concretos da omissão de dados: o prejuízo à atuação dos profissionais de saúde, a violação ao controle social das ações governamentais e o impacto negativo na análise científica e no planejamento de políticas públicas. Essas intervenções forneceram ao Tribunal um panorama factual essencial sobre as consequências da conduta estatal, funcionando como elementos probatórios que evidenciaram a necessidade da intervenção judicial.

A decisão final, que determinou a manutenção da divulgação integral dos dados, produziu efeitos eminentemente concretos, contrariando outra característica atribuída ao processo objetivo, a de que a análise ocorreria de maneira abstrata sem efeitos concretos. O STF não apenas declarou a inconstitucionalidade de uma conduta, mas interferiu diretamente em uma rotina administrativa do Ministério da Saúde, ordenando um "fazer material" para corrigir uma omissão não-normativa. Tal característica demonstra a natureza híbrida da ADPF, que ultrapassa a mera função de expurgar normas do ordenamento para atuar na restauração da conformidade constitucional em situações práticas e cotidianas.

O contexto político no qual a ADPF 690 foi julgada é um elemento fático crucial que não pode ser ignorado. A ação foi uma resposta direta à postura negacionista do governo Bolsonaro, que minimizava a gravidade da crise sanitária. A omissão na divulgação de dados se insere na estratégia que a literatura denomina *infralegalismo autoritário*, na qual o poder executivo utiliza atos de menor hierarquia ou omissões administrativas para enfraquecer políticas públicas e contornar o controle democrático. A preocupação do relator, Ministro Alexandre de Moraes, em afastar as guerrilhas institucionais e justificar a intervenção judicial à luz da separação de poderes evidencia que o Tribunal não julgou em um vácuo, mas considerou a tensa realidade política como um fato determinante para a fundamentação da decisão.

Conclui-se, portanto, que a ADPF 690 corrobora a tese de que a análise de fatos e provas é, em muitos casos, indispensável no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. O caso demonstra que, para aferir a violação de preceitos fundamentais decorrente de atos concretos do poder público, é necessário confrontar as hipóteses fáticas previstas na própria Constituição com a situação de fato correspondente ao ato impugnado, bem como compreender a realidade que o envolve. A ADPF, por sua versatilidade e amplitude, torna-se uma ferramenta vital para a tutela de direitos em cenários de alta complexidade fática, provando que a rígida separação entre processo objetivo e subjetivo não reflete a realidade da jurisdição constitucional brasileira contemporânea.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo demonstrou que a ADPF ocupa um espaço singular no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, ao transcender a clássica distinção entre processo objetivo e processo subjetivo. Embora inserida no modelo concentrado

de fiscalização normativa, a ADPF revela-se um instrumento híbrido, cuja estrutura processual permite abarcar tanto questões de direito em tese quanto controvérsias concretas e faticamente densas. Essa característica confere-lhe um papel central na defesa da Constituição em contextos de alta complexidade social, política e administrativa.

Constatou-se que o processo objetivo, tradicionalmente concebido como desprovido de partes, contraditório e produção de provas, mostra-se insuficiente para explicar o funcionamento prático da jurisdição constitucional brasileira. O exame de fatos e a utilização de elementos empíricos têm se tornado, em múltiplas situações, condições indispensáveis para a adequada apreciação de controvérsias constitucionais, sobretudo quando envolvem a proteção de direitos fundamentais e a análise da proporcionalidade das ações estatais. O modelo abstrato, puramente interpretativo, tem sido substituído por uma postura mais pragmática e responsiva do Supremo Tribunal Federal.

A ADPF, nesse cenário, apresenta-se como o instrumento mais representativo dessa evolução, justamente por sua natureza flexível. Ao admitir o controle não apenas de normas, mas também de atos e omissões concretas do poder público, a ADPF exige do julgador uma postura analítica que combine rigor jurídico e sensibilidade empírica. Essa abertura metodológica implica reconhecer que a defesa da Constituição não pode prescindir da compreensão dos fatos que a desafiam, sob pena de se transformar em um exercício meramente formal e desconectado da realidade social.

O estudo da ADPF 690 confirmou empiricamente essa hipótese. Ao obrigar o Ministério da Saúde a restabelecer a divulgação integral dos dados sobre a pandemia da Covid-19, o STF realizou um controle de constitucionalidade que envolveu não apenas a interpretação de preceitos fundamentais, mas também a análise minuciosa de fatos, provas e contextos políticos. A decisão, portanto, não se limitou a declarar a inconstitucionalidade de uma conduta estatal, mas produziu efeitos concretos e imediatos, reconstituindo a transparência pública e reafirmando o direito fundamental à informação.

A dimensão política e social do caso reforça a importância de compreender a ADPF como instrumento de defesa da democracia constitucional. Diante de um cenário de negacionismo científico e de tentativas de manipulação administrativa da informação, a Corte exerceu um papel ativo de contenção de práticas que comprometiam a própria legitimidade do Estado democrático de direito. A atuação do STF na ADPF 690 evidenciou que, em tempos de erosão institucional, a proteção dos preceitos fundamentais demanda não apenas a aplicação técnica da Constituição,

mas também uma leitura comprometida com sua efetividade.

Dessa forma, a ADPF revela-se um espaço de confluência entre o jurídico e o político, entre a norma e o fato, entre a abstração e a concretude. A necessidade de considerar provas, contextos e consequências reais das decisões projeta a jurisdição constitucional brasileira para além do paradigma kelseniano clássico, aproximando-a de uma concepção dialógica e socialmente sensível de constitucionalismo. Essa evolução reflete um movimento de abertura do direito constitucional ao mundo da vida, em consonância com a exigência contemporânea de concretização dos direitos fundamentais.

Em síntese, os achados deste artigo indicam que a classificação da ADPF como processo puramente objetivo não se sustenta diante de sua aplicação concreta. Trata-se de uma ação que tensiona e redefine os limites do controle de constitucionalidade, ao articular a defesa abstrata da Constituição com a proteção efetiva de direitos em situações reais. A experiência da ADPF 690 demonstra que, ao incorporar a análise de fatos e provas, o Supremo Tribunal Federal fortalece o papel da jurisdição constitucional como instrumento de preservação da democracia e da supremacia da Constituição em sua dimensão viva e concreta.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5814 MC-AgR-AgR/RR; Agravo em Recurso Extraordinário n. 830727 AgR/SC**. Rel. Min. Roberto Barroso; Rel. p/ acórdão Min. Cármen Lúcia. Julgados em 6 fev. 2019. Plenário. Informativo STF n. 929. Brasília, DF, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 203/DF**. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 22 mar. 1990. Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medidas cautelares nas ADPFs 690 MC-Ref/DF, 691 MC-Ref/DF e 692 MC-Ref/DF**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 20 nov. 2020. Plenário. Informativo STF n. 1000. Brasília, DF, 2020.

CAMARGO, Margarida Lacombe; ANDRADE, Mário César da Silva; BURLAMAQUI, Bernardo Camargo. **Fatos legislativos, audiência pública e o Supremo Tribunal Federal: o poder da ciência no julgamento do caso da importação de pneus usados**. Revista de Estudos Jurídicos (REJ), Porto Alegre, v. 16, n. 58, p. 175-197, mar. 2019.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de Processo Constitucional: Controle de**

Constitucionalidade e Remédios Constitucionais. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2024.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional.** 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle abstrato de constitucionalidade: ADI, ADC e ADO. Comentários à Lei n. 9.868/1999.** São Paulo: Saraiva, 2012.