

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC**  
**CURSO DE DIREITO**

Amanda Caroline Vendruscollo

**IMPACTOS DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM MATÉRIA  
DE OMISSÕES CONSTITUCIONAIS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DO MANDADO  
DE INJUNÇÃO E DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR  
OMISSÃO**

Santa Cruz do Sul  
2025

Amanda Caroline Vendruscollo

**IMPACTOS DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM MATÉRIA  
DE OMISSÕES CONSTITUCIONAIS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DO MANDADO  
DE INJUNÇÃO E DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR  
OMISSÃO**

Projeto de Trabalho de Curso, modalidade monografia,  
apresentado ao Curso de Direito da Universidade de  
Santa Cruz do Sul, UNISC, como condição para  
aprovação na disciplina de Trabalho de Curso em Direito  
B.

Orientador(a): Prof. Dra. Caroline Muller Bittencourt

Santa Cruz do Sul

2025

## **RESUMO**

Este trabalho tem como tema analisar os impactos das decisões do Supremo Tribunal Federal em matéria de omissões constitucionais, com foco no mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e seus efeitos. Além disso, tem como objetivo geral verificar se os julgados estão suprimindo a lacuna legislativa, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988, ao instituir tais mecanismos, visou assegurar a efetividade dos direitos fundamentais diante da inércia dos órgãos competentes. Para tanto, realizou-se um estudo teórico e jurisprudencial sobre os julgados da Corte e seu papel como guardião da Constituição, posto que o problema reside na aplicabilidade das decisões e a consequente supressão da omissão, sob o questionamento se, a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é possível afirmar que tais ações têm cumprido o seu objetivo de combater e suprir as omissões constitucionais? A metodologia utilizada é o método hipotético-dedutivo e a pesquisa bibliográfica, que servirá como a base teórica e empírica. Conclui-se que, embora existam avanços significativos na atuação do STF, ainda há desafios no cumprimento efetivo das decisões, o que compromete a concretização dos direitos previstos na Carta Magna.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal. Omissão constitucional. Mandado de injunção. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão

## **ABSTRACT**

This work aims to analyze the impacts of the decisions of the Federal Supreme Court regarding constitutional omissions, focusing on the writ of injunction and the direct action of unconstitutionality by omission and their effects. Furthermore, its general objective is to verify whether the Court's rulings have been filling the legislative gap, considering that the 1988 Federal Constitution, by establishing such mechanisms, sought to ensure the effectiveness of fundamental rights in the face of the inertia of the competent bodies. To this end, a theoretical and jurisprudential study was carried out on the Court's decisions and its role as the guardian of the Constitution, since the problem lies in the enforceability of these decisions and the consequent elimination of the omission. This raises the question of whether, based on the Supreme Federal Court's jurisprudence, it is possible to state that such actions have fulfilled their purpose of addressing and remedying constitutional omissions? The methodology employed is the hypothetical-deductive method and bibliographic research, which will serve as the theoretical and empirical foundation. It is concluded that, although there have been significant advances in the STF's performance, there are still challenges to the effective enforcement of its decisions, which compromises the realization of the rights provided for in the Constitution.

**Keywords:** Supreme Federal Court. Constitutional omission. Injunction. Direct action of unconstitutionality due to omission.

## SUMÁRIO

|          |                                                                                                                                  |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                           | <b>05</b> |
| <b>2</b> | <b>OMISSÕES CONSTITUCIONAIS NO CONTEXTO DA CONSTITUIÇÃO.....</b>                                                                 | <b>08</b> |
| 2.1      | Força normativa da Constituição de 1988.....                                                                                     | 08        |
| 2.2      | Constitucionalismo dirigente e omissões constitucionais.....                                                                     | 12        |
| 2.3      | Omissão constitucional e suas implicações.....                                                                                   | 16        |
| <b>3</b> | <b>AÇÕES PARA COMBATER OMISSÕES CONSTITUCIONAIS: MANDADO DE INJUNÇÃO E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO.....</b> | <b>22</b> |
| 3.1      | Mandado de injunção: objetivo, aplicabilidade e seus efeitos.....                                                                | 22        |
| 3.2      | Ação direta de inconstitucionalidade por omissão: objetivo, aplicabilidade e seus efeitos.....                                   | 26        |
| 3.3      | Comparação entre mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão.....                                     | 32        |
| <b>4</b> | <b>ATUAÇÃO DO STF NO COMBATE ÀS OMISSÕES CONSTITUCIONAIS: ANÁLISE DE JULGADOS EMBLEMÁTICOS.....</b>                              | <b>36</b> |
| 4.1      | O ativismo judicial e a judicialização da política.....                                                                          | 36        |
| 4.2      | Julgados emblemáticos em mandado de injunção.....                                                                                | 39        |
| 4.3      | Julgados emblemáticos em ação direta de inconstitucionalidade por omissão.....                                                   | 44        |
| 4.4      | O papel do STF no combate às omissões constitucionais: uma síntese crítica.....                                                  | 49        |
| <b>5</b> | <b>CONCLUSÃO.....</b>                                                                                                            | <b>53</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                                          | <b>56</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 representa um marco no processo de redemocratização do Brasil, consagrando um extenso rol de direitos fundamentais e garantias aos cidadãos, estabelecendo um modelo de Estado Democrático de Direito, sendo a Constituição mais duradoura da República Federativa do Brasil, até o momento.

Diferentemente dos outros modelos e diante da crescente corrente neoconstitucionalista presente em boa parte dos países do mundo à época de sua promulgação, a Carta Magna adotou um modelo dirigente que, além de definir a estrutura do Estado e direitos individuais, também estabelecia metas e programas para a promoção do bem-estar social.

Além disso, possui maior força normativa do que as Constituições até então vistas no país, que não aconselha, mas sim determina e vincula todos os cidadãos e o próprio Poder Público a seguir suas normas, assim como está no topo de todo o ordenamento jurídico, não podendo existir dispositivo contrário a ela.

O tema propõe-se a analisar as ações constitucionais que visam combater as omissões presentes na Constituição Federal, bem como o tratamento recebido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ao longo dos anos e o impacto dos julgamentos perante a sociedade e a doutrina.

Dessa forma, é inerente ao seu modelo de instituição, neoconstitucionalista, dirigente e normativo, que a omissão legislativa ocorra, no ponto em que determinou atuação posterior do legislador, mas não fixou prazo para tanto, tornando-se um obstáculo à eficácia constitucional, sobretudo quando impede o exercício de direitos fundamentais. Para enfrentar esse problema, o constituinte originário instituiu mecanismos específicos de controle das omissões: o mandado de injunção (art. 5º, LXXI) e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, §2º).

Sendo assim, o presente trabalho visa analisar quais os principais efeitos das decisões emanadas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão e, sob o questionamento se é possível afirmar que as decisões têm cumprido seu papel de suprir as omissões constitucionais?

Para tanto, tem-se como objetivo analisar o conceito e as implicações das

omissões constitucionais da Constituição de 1988, com ênfase na força normativa e no constitucionalismo dirigente, examinar as ações constitucionais previstas para sanar as lacunas legislativas inconstitucionais, com foco no mandado de injunção e de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, esclarecendo as principais diferenças e comparação dos efeitos e da eficácia, bem como avaliar as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito dessas ações, diante do posicionamento adotado em alguns casos emblemáticos, com base em uma síntese crítica acerca do papel desenvolvido pelo guardião da Constituição.

Para cumprir o objetivo proposto e responder satisfatoriamente o problema da pesquisa, adota-se como metodologia o método hipotético-dedutivo, aliando a análise teórica de doutrina e jurisprudência à investigação empírica de casos concretos e a pesquisa bibliográfica. Parte-se da hipótese de que o STF, ao decidir sobre omissões constitucionais, contribui para a efetividade dos direitos fundamentais, ainda que sua atuação esteja sujeita a críticas quanto à superação da separação dos poderes e à eficácia prática de suas decisões.

No primeiro capítulo, aborda-se, primeiramente, o contexto histórico da força normativa da Constituição Federal, tendo em vista ser a primeira com esse modelo no país, baseando-se na “teoria da eficácia das normas Constitucionais”, do escritor alemão Konrad Hesse e o papel que o constitucionalismo dirigente exerce para que se acentue a presença das omissões na Constituição Federal, ao criar imposições constitucionais, alinhado com o entendimento do jurista brasileiro José Afonso da Silva, que classificou as eficácias das normas constitucionais como plena, limitada e contida.

Nesse contexto, existem normas de eficácia plena, que produzem efeitos imediatamente após inseridas no ordenamento jurídico e as normas de eficácia limitada, que a própria Constituição Federal determina a edição de lei posterior para a plena fruição de seus efeitos sociais, tendo em vista que inexistem normas desprovidas de efeitos jurídicos, apenas de efeitos sociais (CUNHA Jr., 2010).

Dessa forma, o fator determinante de atuação posterior do Estado, no perfil de legislador, acarreta omissões constitucionais, que implicam um comportamento inconstitucional do Legislador e, conseqüentemente, uma maior atuação do Poder Judiciário, através de instrumentos que a Constituição Federal de 1988 nomeou-os de mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

O capítulo 2 trata, exclusivamente, dos mecanismos criados pela Constituição

Federal de 1988 e a sua finalidade precípua de combater omissões caracterizadas como inconstitucionais, ou seja, aquelas que a Constituição Federal determina a necessidade de edição de lei infraconstitucional e que não são mera faculdade ao legislador (CUNHA Jr., 2018). Aborda-se os objetivos, aplicabilidade e efeitos, tanto do mandado de injunção, quanto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, dentro do controle de constitucionalidade, assim como suas diferenças e quando haverá competência para o Supremo Tribunal Federal decidir.

A atuação do Supremo Tribunal Federal é abordada no capítulo 3, por meio de uma análise dos casos mais emblemáticos em sede de mandado de injunção, como o MI 712 e 670, e ação direta de inconstitucionalidade por omissão, citando a ADO 26. Além disso, discorre-se sobre o posicionamento ativo da Corte, que é controvertido na doutrina, fazendo com que termos como “ativismo judicial” e “judicialização da política” sejam cada vez mais falados na sociedade, com uma breve síntese crítica acerca do papel do guardião da Constituição Federal nos casos de omissão.

Por fim, importante referir que a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal tem considerado possível realizar o controle das omissões constitucionais através do instrumento conhecido como arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), que, inclusive, ganha destaque no controle de constitucionalidade. Contudo, a ADPF não será objeto de análise desta monografia, que faz seu recorte no mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, que nascem com o único objetivo de combater as omissões constitucionais, centrando-se em investigar a postura do STF no que tange a essas ações.



## **2 OMISSÕES CONSTITUCIONAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

No primeiro capítulo, busca-se discutir a força normativa da Constituição Federal e seus principais expoentes, uma vez que, como o objeto central do presente trabalho é a análise das omissões presentes na Constituição Federal, é preciso compreender que tal modalidade de violação constitucional decorre do chamado “constitucionalismo dirigente” e da “teoria da eficácia das normas Constitucionais”, tendo como principais expoentes os escritores Konrad Hesse e Joaquim José Gomes Canotilho, que trabalharam, muito antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, termos como “normatividade” e “constituição dirigente”.

### **2.1 Força normativa da constituição de 1988**

A sociedade brasileira percorreu um longo caminho até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Presente há mais de 35 anos e conhecida como Constituição Cidadã, a Carta Magna passou a prever direitos e garantias não vistos em nenhuma das sete Constituições federais anteriores.

Sabe-se que esse caminho foi intenso não somente sobre a sua elaboração, mas também para fazer com que os direitos nela previstos não fossem apenas letras mortas, com o intuito de evitar, ao máximo, que a Constituição Federal fosse uma “mera folha de papel”.

O conceito de “mera folha de papel” ou “pedaço de papel” surgiu com o escritor e sociólogo alemão Ferdinand Lassalle, que acreditava que as relações sociais se sobrepõem às relações jurídicas, uma vez que, se a Constituição não retrata as relações sociais de uma determinada sociedade, não passaria de uma simples folha de papel, sem força alguma.

Para Lassalle (1997, p. 92), a Constituição de um país, em sua essência, seria

“(...) a soma de fatores reais que regem esse país. Assim, a constituição jurídica deveria coincidir com a constituição real, de modo que, não coincidindo, a constituição jurídica submeter-se-ia às relações reais de poder, ou seja, à constituição real”

Dessa forma, ao não retratar os fatores reais da sociedade, a Constituição

jurídica padeceria de força normativa perante a sociedade, uma vez que a Constituição real não se limitaria ao poder do Estado. Seria, em verdade, uma soma de fatores sociais, políticos e históricos que moldariam a realidade e o atual momento vivido por aquela sociedade (LIMA; LANÇA, 2014, p. 272).

Ainda, para Lassalle (1997), mesmo que houvesse a coincidência da Constituição real e da jurídica, a partir do momento que os fatores reais daquela sociedade mudassem e o povo passasse a estar inserido em outro contexto social, político e histórico, a Constituição jurídica seria, então, considerada uma mera folha de papel, posto que atemporal àquele povo, diante de sua imutabilidade.

Sendo assim, é possível concluir que o fato de os fatores sociais terem mais força que a norma, acarretaria uma Constituição fragilizada, ante a sua impossibilidade de se readequar e se mutar aos novos fatores reais de poderem de um determinado povo.

Partindo em desacordo com Lassalle, Konrad Hesse (1992), contrapõe significativamente as teorias do alemão, em relação à abordagem do direito, da Constituição e do papel do Estado, uma vez que a falta de coincidência entre a Constituição real e a jurídica não pode acarretar falta de normatividade da Carta Magna, pois sempre haverá conflito entre o “*ser*” e o “*dever ser*” (LIMA; LANÇA, 2013, p. 277).

Hesse (1992) descreve que a relação entre o “*ser*” e o “*dever ser*” deve ser analisada conjuntamente, sem separações radicais, como defendia Lassalle (1997), uma vez que isso resultaria, sem sombra de dúvidas, na tese da exclusividade. Ademais, para Hesse (1991 apud BERNARDI; PIEROBON, 2014, p. 59), a Constituição não está desconectada do contexto histórico, o qual deve ser levado em consideração na análise e na busca da eficácia constitucional.

Assim, não seria necessário existir uma Constituição real e uma Constituição jurídica, uma vez que essa reuniria o “*ser*” e o “*dever ser*”, no mesmo corpo constitucional, sendo condicionado e condicionante da realidade fática:

A “constituição real” e a “constituição jurídica”, retomando os conceitos já utilizados, instalam-se em uma situação correlativa. Condicionam-se mutuamente, sem serem simplesmente dependentes uma da outra; cabe dizer que à constituição jurídica corresponde uma significação autônoma, ainda que seja apenas relativa. (HESSE, 1992, p. 62-63)

A Constituição real, dessa forma, pode prosperar, realizando seu condicionamento com a relação jurídica inspirada na razão, de onde nasce a Constituição jurídica. E a Constituição jurídica carece de força vital quando ignorar os fatores reais de poder da sociedade. Na medida, portanto, em que condicionar a realidade, vigerá e alcançará sua força normativa, o qual encontra possibilidades e limites (HESSE, 1992).

Desse modo, “a [...] força normativa da Constituição está condicionada por cada vontade atual dos participantes da vida constitucional, de realizar os conteúdos da Constituição” (HESSE, 1997 apud LIMA; LANÇA, 2013, p. 283), sendo ela mutável para se adequar, naquilo que lhe couber, aos novos fatores reais de poder que surgirão em determinado país no decorrer dos anos.

Pode-se dizer, em outras palavras, que a Constituição Federal de 1988 possui grande força normativa, uma vez que através de suas emendas constitucionais, passa-se a se adequar aos novos modelos da sociedade, sendo possível firmar sua normatividade por meio da jurisdição constitucional.

Para Georges Abboud, a jurisdição constitucional possui 4 (quatro) funções: 1) limitar o Poder Público; 2) garantir a existência das minorias e assegurar a proteção dos direitos fundamentais previstos no texto constitucional e nos tratados internacionais; 3) corrigir equívocos e omissões do Poder Legislativo; e 4) conferir, em termos dogmáticos, coerência e garantir a preservação da própria autonomia do Direito, em específico a própria Constituição. (ABBOUD, 2016 apud PRAZAK; SOARES; AIRES, 2020, p. 202).

É possível afirmar que esse entendimento mais abrangente da jurisdição constitucional tem relação direta com o advento do neoconstitucionalismo, o qual ganhou força na Europa ocidental no pós Segunda Guerra Mundial. No Brasil, o surgimento teve influência direta dos ditames da Constituição Federal de 1988. (BARROSO, 2007 apud PRAZAK; SOARES; AIRES, 2020, p. 203).

No neoconstitucionalismo, a rigidez clássica da tripartição dos poderes sofre uma relativização, de modo que a imposição de limites rígidos à atuação do Poder Judiciário se afrouxa, dando vez a outras visões (PRAZAK; SOARES; AIRES, 2020). Em verdade, percebe-se que toda carga social, moral e humanista presente na Constituição Federal de 1988, deriva do viés neoconstitucionalista.

Na realidade neoconstitucionalista, há um estímulo à interpretação,

justamente em função da inclusão massiva de princípios e valores nas constituições. Os juízos se expandem, concedendo lastro aos profissionais do direito, especialmente magistrados, os quais se deparam com preceitos impregnados de conteúdo moral. Diante disso, no momento de julgar, buscam a solução mais adequada, muitas vezes usando até mais da moral do que do direito propriamente dito (PRAZAK; SOARES; AIRES, 2020, p. 206).

Infere-se, portanto, que a Constituição que entrava em vigor naquele ano, eivada de normatividade e baseada em preceitos neoconstitucionalistas, abriu as portas para uma atuação mais ativa do Poder Judiciário, com o intuito de salvar e resguardar os direitos e garantias da população.

Conforme ressalta Luís Roberto Barroso (2010 p. 262), o neoconstitucionalismo visa atribuir força normativa à Constituição, pela expansão da jurisdição constitucional e uma reelaboração da teoria da interpretação constitucional, o que coloca o Poder Judiciário no papel de protagonista na busca pela efetivação das normas constitucionais, posto que toda discussão judicial deverá passar agora pelo crivo da validade constitucional.

Para Pierobon e Bernardi, essa característica constitucional de judicialização da política é mais acentuada no Brasil, visto que praticamente todas as questões são encaminhadas ao Poder Judiciário, bem como o órgão recepcionou, e ainda recepciona, essa tendência de judicialização dos conflitos.

É plenamente notável, portanto, que o neoconstitucionalismo está presente na Constituição de 1988, com o viés de atribuir maior efetividade aos direitos fundamentais, uma vez que o Poder Judiciário se encontra cada vez mais ativo e emitindo decisões positivas, no sentido de garantir uma maior eficácia das normas previstas na Carta Magna.

Sendo assim, a força normativa da Constituição Federal advém de preceitos dotados de imperatividade, que não recomendam condutas, mas vinculam a sociedade e todos os poderes à ordem estabelecida, afastando a visão das normas constitucionais como um convite à atuação do Poder Público (BARROSO, 2006, p. 48), uma vez que é capaz de se moldar a realidade, por meio de emendas constitucionais, e atribuir plena efetividade às suas normas, com mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado.

Nesse cenário, foi no processo de redemocratização e reconstitucionalização vividos pelo Brasil, protagonizado pela Constituição Federal de 1988, que se desenvolveu o neoconstitucionalismo, que resulta, dentre outros, na declaração de

inconstitucionalidade de normas incompatíveis e na interpretação infraconstitucional conforme a Constituição Federal, o que, por si só, foi capaz de gerar a ascensão institucional do Poder Judiciário (BARROSO, 2006).

Além da ascensão do Poder Judiciário, advinda com a influência neoconstitucional, os objetivos comuns da sociedade brasileira, bem como os direitos sociais nela presentes, consolidaram no país o constitucionalismo dirigente, o qual, através dos princípios e das normas constitucionais programáticas, estabeleceu metas, com juridicidade e força vinculante, que deveriam ser cumpridas pelo Estado (MAIA; COSTA, 2013).

Consequentemente, a Constituição Federal possui diversas normas, de diversas naturezas, o que acarreta maior eficácia de algumas normas sobre as outras, como as de eficácia plena e limitada, porém a eficácia jurídica é inerente a todas (CUNHA Jr., 2010).

## **2.2 Constitucionalismo dirigente e omissões constitucionais**

Como visto, além da normatividade presente na Constituição de 1988 e o surgimento do neoconstitucionalismo no Brasil, estabeleceu-se, também, uma Constituição dirigente, a qual apresenta em seu texto normas programáticas<sup>1</sup>, através de normas-fim, normas-tarefas e imposições constitucionais, criando-se uma teoria das tarefas de Estado (CANOTILHO, 2008, p. 113).

No entanto, para o próprio Canotilho, o dirigismo possui alguns entraves, que reviu o seu próprio posicionamento acerca do dirigismo. Nas palavras do autor (2008, p. 32):

Em jeito de conclusão, dir-se-ia que a Constituição dirigente está morta se o dirigismo constitucional for entendido como normativismo constitucional revolucionário capaz de, só por si, operar transformações emancipatórias. Também suportará impulsos tanáticos qualquer texto constitucional dirigente introvertidamente vergado sobre si próprio e alheio aos processos de abertura do direito constitucional ao direito internacional e aos direitos supranacionais. Numa época de cidadanias múltiplas e de múltiplos de cidadania seria prejudicial aos próprios cidadãos o fecho da Constituição,

---

<sup>1</sup> Normas constitucionais programáticas são, nas palavras de José Afonso da Silva, “normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado” em SILVA, José Afonso da, Aplicabilidade das Normas Constitucionais, 3ª ed, São Paulo, Malheiros, 1998, p. 138.

erguendo-se à categoria de “linha Maginot” contra invasões agressivas dos direitos fundamentais. Alguma coisa ficou, porém, da programaticidade constitucional. Contra os que ergueram as normas programáticas à “linha de caminho de ferro” neutralizadora dos caminhos plurais da implantação da cidadania, acreditamos que os textos constitucionais devem estabelecer as premissas materiais fundantes das políticas públicas num Estado e numa sociedade que se pretendem continuar a chamar de direito, democráticos e sociais.

Assim, para Canotilho, as Constituições dirigentes possuem uma grande problemática no que tange à efetividade de suas normas. Ainda, o escritor ressalta que o problema consistiria em saber se é possível uma atuação imediata do Poder Público através de programas, tarefas e diretivas constitucionais. “Uma coisa é o texto constitucional materialmente enriquecido com normas programáticas, e outra coisa é uma constituição escatológica e utopicamente pré-concebida” (CANOTILHO, 2008, p. 32).

Percebeu-se, dessa forma, que o modelo dirigista encontrava barreiras muito maiores do que se imaginava. A primeira barreira seria o pluralismo cultural. Além disso, conferiu um poder excessivo ao judiciário, atribuindo a ele um poder de interpretação e de modificação dos textos normativos (MAIA; COSTA, 2013, p. 04).

As normas programáticas e a concepção de Constituição dirigente trazem consigo dois problemas. O primeiro tem relação com o fato de o constitucionalismo dirigente ter sido identificado como um dirigismo programático-constitucional, se tornando uma bíblia de promessas – não cumpridas - de novas sociedades (CANOTILHO, 2008). O segundo problema diz respeito a sua força normativa e a aparente aplicação automática dos comandos programáticos.

Para Bercovici (1991), o problema da Constituição dirigente surge com o Estado constitucional democrático não se identificando apenas com o Estado de Direito formal e passando a legitimar-se como Estado Social.

O modelo dirigente da Constituição de 1988 é duramente atacado nos últimos tempos, uma vez que o texto constitucional, eivado de dirigismo, estaria pretendendo substituir o processo de decisão política. Bercovici, no entanto, entende que “função da Constituição dirigente é a de fornecer uma direção permanente e consagrar uma exigência de atuação estatal” (BERCOVICI, 1999, p. 40).

Portanto, “não existe norma constitucional destituída de eficácia: todas elas irradiam efeitos jurídicos” (CUNHA Jr., 2010, p. 30). Denota-se, conseqüentemente, que todas as normas possuem eficácia jurídica, porém, algumas carecem de eficácia

social (LEITE, 2020, p. 30). Dessa forma, portanto, caberia ao poder político elaborar políticas públicas, por meio de leis infraconstitucionais, para preencher as normas com eficácia social.

No mesmo sentido, Silva e Weiblen entendem que os direitos sociais, por serem normas programáticas, indicam os fins a serem buscados pelo Estado. Contudo, são normas que possuem baixa efetividade social, “não gerando, em sentido estrito, direitos subjetivos públicos para os cidadãos” (2007, p. 44).

O jurista brasileiro José Afonso da Silva elabora sua classificação sobre eficácia da norma, na qual aponta para três espécies de normas constitucionais: (a) normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata, (b) normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata e (c) normas constitucionais de eficácia limitada e aplicabilidade mediata (SILVA, 1998).

Com efeito, depreende-se que as normas de eficácia plena, para Silva (1998), são aquelas que não dependem de um ato infraconstitucional posterior para produzir plenos efeitos jurídicos, sendo “autoaplicáveis, autoexecutáveis e perceptivas” (LEITE, 2020, p. 65) e produzindo efeitos apenas por estarem no ordenamento jurídico.

Por outro lado, com relação às normas de eficácia limitada, necessitam de uma integração normativa por parte do legislador ordinário para que possam produzir os efeitos essenciais almejados pelo constituinte originário, sendo subdivididas, no entendimento de Silva (1998), como (a) normas constitucionais de princípio institutivo e (b) normas constitucionais de princípio programático (LEITE, 2020, p. 69).

Para o Ministro Barroso, normas de eficácia programática são detentoras de eficácia jurídica e, assim, têm a possibilidade de ter seus objetivos alcançados, ou seja, possuem, no plano jurídico, perspectiva de efetividade (BARROSO, 1996, p. 114-116). No entanto, por serem normas limitadas, necessitam de atuação posterior do Poder Público, para que possam produzir efeitos sociais.

Portanto, quando há falta de eficácia da norma constitucional, está-se diante de um problema relacionado à política ou conveniência judicial (LEITE, 2020) e não, propriamente, a um problema constitucional. Sendo assim, entende-se que, para algumas normas constitucionais produzirem plenos efeitos jurídicos, é necessário atuação posterior para regulamentar, por meio de norma infraconstitucional.

A Constituição Federal, então, estabelece competências, no ponto em que a

elaboração de leis ficou a cargo do Poder Legislativo, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que juntos compõem o Congresso Nacional, cuja função precípua é elaborar leis (1988, Constituição Federal).

Consoante anota Cunha Jr., diante da supremacia constitucional, todos os órgãos do Poder Político - Legislativo, Executivo e Judiciário - acham-se vinculados e obrigados a satisfazer os fins e tarefas impostas pelo texto magno, “a Constituição não recomenda, mas sim ordena” (CUNHA Jr., 2010, p. 33).

No entanto, depreende-se que quando o Poder Legislativo não regulamenta as leis infraconstitucionais para a plena efetividade jurídica das normas previstas na Constituição Federal, apresenta-se como necessária a atuação do Poder Judiciário.

Nesse sentido, lecionam Ailton Ribeiro da Silva e Fabrício Pinto Weiblen:

Uma vez não efetivados os direitos fundamentais consagrados na Carta Política pelos poderes ditos legitimados, quais sejam, Poderes Executivo e Legislativo, cabe ao Judiciário intervir, a fim de concretizar os ditames insculpidos na Constituição Federal, através de prestações positivas. Assim, ao dispor sobre as prestações estatais, o Judiciário apenas determina a realização prática da norma constitucional, não permitindo que esta se torne mera diretriz abstrata e inaplicável, ato para o qual é competente, uma vez que, no Estado de Direito, o estado soberano deve submeter-se à própria justiça que institui. Noutras palavras, não é papel do Judiciário criar novas medidas referentes a direitos sociais, o que consistiria em violação ao princípio da Separação dos Poderes, mas sim trazer uma real efetividade às políticas públicas já existentes, de modo a não permitir que um apego excessivo a formalidades acabe por obstar a concretização das metas principais do Estado Democrático de Direito. (SILVA; WEIBLEN, 2007, p. 52)

Assim, nota-se que o Poder Judiciário encontra escopo na garantia de direitos fundamentais previstos no texto constitucional e não efetivados plenamente. Nas palavras de Bernardi e Pierobon (2014, p. 69), o fato de ser uma Constituição programática e dirigente, por si própria, é causa de aumento da atuação do Poder Judiciário.

Dessa forma, percebe-se que Hesse possui uma grande influência na Teoria da Constituição, o qual não acreditava em uma Constituição incompleta, mas sim com “falhas” capazes de serem supridas, inclusive, por meio da ação do Poder Judiciário.

Deve a Constituição, assim, ficar “imperfeita e incompleta”, haja vista que busca ordenar uma vida histórica, estando sujeita a alterações históricas, “então seu conteúdo deve ficar necessariamente aberto para dentro do tempo [...]”. (HESSE, 1997 apud LIMA; LANÇA, 2013, p. 282).

Portanto, na consolidação da força normativa constitucional, tem-se como



necessário e importante a correta interpretação da Constituição. Se o direito, e em especial o direito constitucional, tem sua eficácia condicionada às relações sociais, a interpretação não pode ignorá-las (LIMA; LANÇA, 2013, p. 283). Nas palavras de Hesse (1991 apud BERNARDI; PIEROBON, 2014, p. 59), não basta que a Constituição se lance como hierarquicamente superior, é necessário que a Constituição se faça Constituição, ou seja, faça valer as normas nela previstas, uma vez que é a norma hierarquicamente superior às demais.

Logo, entende-se que, quando a transformação da norma de eficácia limitada para plena não é realizada pelo órgão constitucionalmente dotado de legitimidade, o Poder Judiciário passa a atuar como legitimado ativo e, portanto, estabelecer plena eficácia à norma, havendo o fenômeno denominado por Walter Claudius Rothemburg como “troca de sujeitos”, sendo que a legitimidade constitucional “decorre de uma modalidade de sanção pela omissão inconstitucional” (ROTHERBURG, 2005 apud BERNARDI; PIEROBON, 2014, p. 70).

Conforme entendimento dos autores, considerando a sua ampla normatividade, contemporaneidade e complexidade, a Constituição Federal subtraiu alguns temas que deveriam ser tratados no campo político e os tornou jurídico, assumindo um papel dirigente e programático, com o intuito de efetivar o conteúdo positivado, o que, em muitos casos, passou a ser conduzido por meio de ação judicial (BERNARDI; PIEROBON, 2014, p. 66).

Logo, para alguns juristas brasileiros, percebe-se que o problema não é totalmente da Constituição dirigente, mas sim das omissões constitucionais nela presentes, simbolizando a mora da política em atribuir eficácia social às normas, afinal, todas elas ingressam no ordenamento irradiando efeitos jurídicos.

### **2.3 Omissão constitucional e suas implicações**

Como visto, a Constituição de 1988 preocupou-se em garantir princípios à população, que estava assolada após intenso movimento ditatorial. Os princípios, neste caso, assumiram força normativo-constitucional, superando definitivamente a ideia de Constituição como mero “instrumento de governo” (Constituição-garantia), prevalecendo a adoção da Constituição dirigente.

No entanto, os princípios possuem grau de abstração relativamente elevado, carecendo de mediações concretizadoras (BERCOVICI, 1999). Em consonância

com os dizeres de Bercovici, Barroso ressalta que a simples inércia do poder legiferante não significa, por si só, uma omissão, sendo necessário um comportamento contrastante com a obrigação jurídica de conteúdo positivo (BARROSO, 2011, p. 55).

Outrossim, conforme assinala Paulo Bonavides (1996 apud Bercovici, 1999, p. 36), a Constituição de 1988 passou a fornecer os meios de garantir e efetivar os direitos e princípios fundamentais e sociais, como o mandado de injunção e inconstitucionalidade por omissão, visto que, de acordo com o entendimento de Otto Bachof (1994 apud LEAL, 2003, p. 110), uma Constituição que não tenha possibilidades de destruição dos atos inconstitucionais não possui obrigatoriedade jurídica e não significa muito mais que um desejo “não-vinculativo”.

Pode-se dizer que a vinculação da Constituição Federal ocorre tanto por uma perspectiva negativa, quanto por uma perspectiva positiva, no sentido de “a atividade do legislador não violar determinados conteúdos e de obrigar condutas, visando concretizar seus preceitos” (LEAL, 2003, p. 111), de modo que os tribunais podem declarar o silêncio legislativo como inconstitucional (em sede de controle concentrado ou difuso de constitucionalidade), estabelecendo-se a inconstitucionalidade por omissão, característica das constituições dirigentes, sem ferir a separação dos poderes (LEAL, 2003).

As omissões inconstitucionais são configuradas como violação à Constituição, no ponto em que imputam uma atuação ao Poder Legislativo - poder representativo - e este, por sua vez, permanece inerte.

Dessarte, o Ministro Celso de Mello, ressaltou:

O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importara em um facere (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse non facere ou non praestare, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público (STF, ADI 1.458 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ, 20.09.1996)

De acordo com Crisafulli (1951 apud BERCOVICI, 1999, p. 45), as omissões legislativas configuram um comportamento inconstitucional do Poder Legislativo. Na sua opinião, o mecanismo constitucional é organizado de maneira a não compreender a inércia legislativa. A sanção, para ele, é a responsabilidade política dos legisladores e dos agentes públicos que não cumpriram com seu dever constitucional (BERCOVICI, 1999, p. 45).

No mesmo sentido, Gilmar Mendes (2008) ressalta que compete às instâncias políticas e, precipuamente, ao legislador, a tarefa de construção do Estado constitucional. Como a Constituição não basta em si mesma, os órgãos legislativos possuem o poder e o dever de emprestar conformação à realidade social, através de lei infraconstitucional.

Assim, o poder legiferante estaria submetido não só a hierarquia material superior da Constituição Federal, mas a um controle judicial (concentrado ou difuso), feita por um órgão não-legislativo (LEAL, 2003, p. 112). Nesse sentido, para Canotilho (2008), não há cerceamento de poder, apenas o Poder Legislativo teria que exercer sua liberdade política nos limites impostos pela própria Constituição.

Destarte, por força de norma constitucional, restou atribuída a análise da existência, ou não, de omissões constitucionais ao Supremo Tribunal Federal, tanto por ser órgão de cúpula da organização do Poder Judiciário, quanto pela sua função precípua de guardião da Constituição (LOBATO, 1999, apud LEAL, 2003, p. 104).

Ainda nas palavras de Mônia Leal (2003, p. 118), os fins expressos pelo texto constitucional revelam muito mais a necessidade de uma responsabilidade “compartida”, do que uma separação de poderes, em que cada órgão pode suprir ou reparar eventuais debilidades na atuação dos demais.

Logo, não haveria o que se falar em invasão de competências e estaria reconhecida a atuação política do Supremo Tribunal Federal. No mesmo sentido, Cunha Jr diz que a “atuação do STF pode ser jurisdicional ou política, atuando tanto dentro da estrutura do Poder Judiciário, quanto fora dela” (CUNHA Jr., 2010, p. 43).

Dessa forma, pode-se entender que o Poder Judiciário, no Estado Democrático de Direito, atua como intervencionista, no sentido de concretização material da Constituição Federal, de modo a garantir políticas públicas e suprir a atuação do legislativo no que concerne às omissões inconstitucionais.

A omissão inconstitucional poderá significar ausência de ato normativo necessário ao exercício de um direito individual ou de um direito social ou de um ato

administrativo, bem como de um processo legislativo não deliberado em tempo hábil, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Peculiaridades da atividade parlamentar, que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam, todavia, uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. (...) Entendeu-se que a *inertia deliberandi* (discussão e votação) também poderia configurar omissão passível de vir a ser reputada inconstitucional, na hipótese de os órgãos legislativos não deliberarem dentro de um prazo razoável sobre o projeto de lei em tramitação (ADI 3682, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 09-05-2007)<sup>2</sup>.

A Constituição Federal não determina a origem da omissão para que possa ser analisada pelo controle de constitucionalidade, apenas exige “medida para tomar efetiva norma constitucional”, de modo que ela pode ser administrativa, legislativa e, inclusive, judiciária. No entanto, o objeto do presente trabalho será apenas a omissão legislativa, que é a mais presente no país.

Além disso, as omissões podem ser totais ou parciais. Será total quando o silêncio do poder público for integral, consistindo na absoluta falta de ação, quando deveria atuar, ao passo que a omissão parcial restará configurada quando a abstenção do legislador ocorrer somente em parte, quando, por exemplo, a violação ao direito de igualdade ocorre apenas com um grupo de pessoas e outro grupo foi favorecido com atos concretizadores (CUNHA Jr., 2010).

Um caso emblemático, em que o STF entendeu pela presença de omissão parcial, ocorreu na ADI 1458/DF, quando o órgão julgador concluiu pela insuficiência do valor fixado para o salário-mínimo, porém sem tomar qualquer medida ativa além daquela de dar ciência da decisão ao órgão parcialmente omissor, para que supere a inércia. Cita-se um breve trecho da emenda:

EMENTA: DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO - MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO. - O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um facere (atuação positiva), gera a

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.682/MT*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 9 maio 2007. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, em 6 de set. de 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460>. Acesso em: 12 de nov. de 2024.

inconstitucionalidade por ação. - Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exeqüíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse non facere ou non praestare, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público.<sup>3</sup>

Ainda, para Gilmar Mendes e Cunha Jr., estar-se-ia diante de uma omissão parcial por ação quando há a intenção deliberada do legislador de consagrar vantagens a um determinado grupo de pessoas, ao passo que a omissão inconstitucional ocorre quando não há o propósito deliberado de favorecer certo grupo de pessoas, mas sim há uma “equivocada apreciação das situações de fato” (CUNHA Jr., 2010 p. 237).

Independente da origem, é certo que toda e qualquer omissão constitucional é passível de análise através do controle de constitucionalidade, seja concentrado ou difuso. Para Gilmar Mendes (2022, p. 1321), o controle judicial de constitucionalidade tem-se revelado uma das mais eminentes criações do direito constitucional do mundo moderno, o qual, no Brasil, sofreu substancial reforma com a Constituição de 1988.

Portanto, percebe-se que o controle de constitucionalidade é uma ferramenta de fiscalização da validade e conformidade das leis e atos do poder público, enquanto tutela a garantia e aplicabilidade dos direitos fundamentais e supremacia da Constituição Federal.

Do ponto de vista prático, o controle de constitucionalidade ocorre assim: quando houver dúvida se uma norma entra em conflito com a Constituição, o órgão ou os órgãos competentes para o controle de constitucionalidade, quando provocados, realizam uma operação de confronto entre as normas antagônicas, de modo que, constatada a inequívoca lesão a preceito constitucional, a norma violadora é declarada inconstitucional e tem retirada, em regra retroativamente, a sua eficácia, deixando de irradiar efeitos, quer para o caso concreto (no controle concreto), quer para todos ou “erga omnes” (no controle abstrato) (CUNHA Jr., 2010, p. 40).

Assim, as ações visando combater as omissões inconstitucionais, em sede de controle de constitucionalidade, conferiram um novo perfil a esse sistema, “particular

---

<sup>3</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.458/DF*. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 23 maio 1996. Publicado em 20 set. 1996. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347068>. Acesso em: 12 nov. 2024.

atenção dedicou o constituinte à chamada ‘omissão do legislador’”, disse o ministro:

...todos que já se depararam com uma questão atinente à omissão inconstitucional, hão de ter percebido que a problemática é de transcendental importância não apenas para a realização de diferenciadas e legítimas pretensões individuais. Ela é fundamental sobretudo para a concretização da Constituição como um todo, isto é, para a realização do próprio Estado Democrático de Direito (...) (MENDES, 2022, p. 1339).

Assim, pode-se depreender que a normatividade da Constituição Federal e sua vinculatividade, fez surgir a necessidade de aferir a aplicabilidade de suas normas, para que não seja apenas uma “mera folha de papel”. Nas palavras de Barroso, ‘não é atributo da Constituição Federal sugerir, recomendar, alvitrar, mas, sim, a sua imperatividade’ (BARROSO, 2011, p. 53).

Dessa forma, os mecanismos criados pelo constituinte de 1988 para sanar lacunas e a inércia legislativa, foram a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, em sede de controle concentrado, e o mandado de injunção, em sede do controle difuso, previstos no art. 103, §2º, e no art. 5º, LXXI, da Carta Magna, respectivamente<sup>4</sup>.

Nesse diapasão, é possível concluir que a falta de aplicabilidade das normas decorre de ações ou omissões, principalmente, do Poder Legislativo, que podem ser supridas através do controle de constitucionalidade. As omissões inconstitucionais, por sua vez, são sanadas com o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, inovações da Constituição de 1988.

---

<sup>4</sup> "O constituinte brasileiro de 1988 emprestou significado ímpar ao controle de constitucionalidade da omissão com a instituição dos processos de mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão" (MENDES, 2009, p. 1.076)

### **3 AÇÕES PARA COMBATER OMISSÕES CONSTITUCIONAIS: MANDADO DE INJUNÇÃO E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO**

Conforme delineado no primeiro capítulo, pelo fato da Constituição Federal ser uma Constituição dirigente, que não se limita a definir as estruturas do Estado e os direitos fundamentais, mas também estabelece diretrizes e metas para a ação do Estado, algumas normas padecem de plena eficácia social, conforme ensinamentos de José Afonso da Silva, sendo necessária atuação posterior do poder legiferante. Assim, com o intuito de sanar lacunas legislativas e garantir a plena efetivação dos direitos, a própria Carta Magna encarregou-se de prever medidas judiciais para tanto.

Neste momento, portanto, abordaremos as principais diferenças entre o Mandado de Injunção e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, bem como a forma como essas duas ações são tratadas pela Constituição Federal, suas abrangências e vinculações no decorrer dos tempos, tendo como principal doutrinador o Ministro Luís Roberto Barroso e os escritores brasileiros Georges Abboud e Dirley da Cunha Jr.

#### **3.1 Mandado de injunção: objetivo, aplicabilidade e seus efeitos**

Conforme leciona Cunha Jr. (2010), na Assembleia Nacional Constituinte, buscou-se a criação de um remédio constitucional que assegurar, em juízo, o princípio da aplicabilidade imediata dessas normas, consagrado no §1º do art. 5º da Constituição Federal<sup>5</sup>.

O art. 5º, LXXI, da Constituição previu, expressamente, a concessão do mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora tornar inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, *in verbis*:

Art. 5º, LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

---

<sup>5</sup> Art. 5º, § 1º da Constituição Federal: As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

Portanto, o *mandamus* é tido como remédio utilizado perante a inexistência de uma norma reguladora de direitos aos cidadãos, sendo o processo subjetivo e que depende, precipuamente, da análise do caso concreto. A intenção do legislador constituinte era criar um instituto que permitisse o controle judicial das omissões do poder público e pudesse assegurar, judicialmente, a efetividade e o consequente disfrute dos direitos fundamentais (CUNHA Jr., 2010).

O Ministro Barroso destaca que o mandado de injunção se destina ao controle incidental da omissão, “tendo sido concebido para a tutela de direitos subjetivos constitucionais, frustrados pela inércia do poder público” (BARROSO, 2011, p. 154). Por direito subjetivo, entende-se como uma noção de faculdade, é o poder reconhecido pelo ordenamento jurídico a um sujeito para a realização de um interesse do próprio sujeito.

Nas palavras de Gilmar Mendes:

A expectativa criada com a adoção desse instituto no ordenamento constitucional brasileiro levou à propositura de inúmeras ações de mandado de injunção perante o Supremo Tribunal Federal, o que acabou por obrigá-lo, num curto espaço de tempo, a apreciar não só a questão relativa à imediata aplicação desse instituto, independentemente da promulgação de regras processuais próprias, como também a decidir sobre o significado e a natureza desse instituto na ordem constitucional brasileira. (MENDES, 2008, p. 14)

Ainda para Cunha Jr. (2010, p. 123), o ajuizamento do mandado de injunção está condicionado à existência de uma relação de causalidade entre a omissão do poder público e a impossibilidade do gozo de um direito fundamental. Da análise do professor, conclui-se, então, que a falta da norma regulamentadora é a causa e a inviabilização do exercício do direito é o efeito.

Para Hachem (2014), não é toda norma de direito fundamental social que será objeto de análise em juízo, “é necessário que haja uma normatização do conteúdo da prestação, ainda que mínima, pela própria Constituição” (HACHEM, 2014, p. 153) e então, por força da aplicabilidade imediata do direito fundamental, possível a intervenção do Poder Judiciário.

Ainda para o autor, o mandado de injunção só seria cabível quando inexistir qualquer outra norma regulamentadora infraconstitucional ou dispositivo dentro da própria Constituição Federal, que especifique parâmetros mínimos para o exercício do direito fundamental (HACHEM, 2014).



A norma regulamentadora, conforme entendimento do escritor José Afonso da Silva (1998), abrange toda e qualquer medida necessária para tornar efetiva a norma constitucional, seja ela de natureza normativa ou não. O entendimento do escritor está em consonância com o descrito no primeiro capítulo, em que é possível reconhecer a omissão também de atos administrativos.

No que concerne a sua aplicabilidade, o Mandado de Injunção (MI) torna exequível o exercício de direito fundamental por parte do paciente, atingindo somente os impetrantes do remédio constitucional (efeito *inter partes*). Conforme ensinamento de Canotilho, o mandado de injunção configura-se como um direito constitucional autônomo e não como simples garantia processual (CANOTILHO, 1993 apud ABOUD, 2023, p. RL-1.3). Sendo assim, o dispositivo que trata sobre o MI goza de vinculatividade e normatividade, portanto, é um direito fundamental e uma norma de eficácia plena.

O intuito do constituinte foi concentrar a apreciação do mandado de injunção nos tribunais, o que evitaria a dispersão do poder decisório e decisões conflitantes, bem como permitiria manter a uniformidade no critério (BARROSO, 2011, p. 155). Dessa forma, a separação das competências assim foi fixada na Constituição Federal:

Art. 102, I, “q” e II, “a” - Competência do Supremo Tribunal Federal  
 Art. 105, I, “h” - Competência do Superior Tribunal de Justiça  
 Art. 121, §4º, V - Competência dos Tribunais Regionais Eleitorais

Para o Supremo Tribunal Federal, o polo passivo da ação deve ser integrado pelo órgão omissivo, ou seja, quem deveria ter emanado a norma faltante, o que levou ao entendimento de que se trata de critério *ratione personae*<sup>6</sup>.

Quanto ao objetivo e a eficácia do mandado de injunção, conforme preceitua a Lei 13.300/2016 e a Constituição, a doutrina ressalta:

---

<sup>6</sup> EMENTA : - Mandado de injunção. Estabilidade de servidor público militar. Artigo 42, paragrafo 9., da Constituição Federal. Falta de legitimação para agir. - Esta Corte, recentemente, ao julgar o mandado de injunção 188, decidiu por unanimidade que só tem "legitimatatio ad causam", em se tratando de mandado de injunção, quem pertença a categoria a que a Constituição Federal haja outorgado abstratamente um direito, cujo exercício esteja obstado por omissão com mora na regulamentação daquele. - Em se tratando, como se trata, de servidores publicos militares, não lhes concedeu a Constituição Federal direito a estabilidade, cujo exercício dependa de regulamentação desse direito, mas, ao contrario, determinou que a lei disponha sobre a estabilidade dos servidores publicos militares, estabelecendo quais os requisitos que estes devem preencher para que adquiram tal direito. - Precedente do STF: MI 235. Mandado de injunção não conhecido. (MI 107, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 21-11-1990, DJ 02-08-1991 PP-09916 EMENT VOL-01627-01 PP-00001 RTJ VOL-00135-01 PP-00001).

O mandado de injunção (MI) é instrumento processual instituído especialmente para fiscalizar e corrigir, concretamente, as omissões do Poder Público em editar as normas necessárias para tornar efetivos direitos e liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (art. 5º, LXXI, da Constituição) (BERNARDES; FERREIRA, 2016, p. 230).

A Lei que concretizou diretrizes ao mandado de injunção possui menos de 10 anos (Lei 13.300/2016). Logo, por mais de 25 anos, o remédio constitucional se manteve no ordenamento jurídico sem uma lei que regulamentasse o seu processamento. Contudo, nas palavras de Cunha Jr., os liames do *mandamus* já estavam definidos na própria Constituição Federal, uma vez que não seria crível pensar que “uma ação constitucional criada especificamente para solucionar a-não aplicabilidade imediata das normas constitucionais de eficácia limitada, dependesse, ela própria, de regulação” (CUNHA Jr., 2010, p. 122).

Assim, estabelecendo a teoria de que o mandado de injunção concretiza o pleno exercício do direito ao paciente (ou pacientes em caso de mandado de injunção coletivo), a legitimidade ativa e os objetivos a serem abarcados no *mandamus* só foram, de fato, fixados, após 2016, com o advento da Lei 13.300, a qual versa sobre o mandado de injunção.

Conforme disposto no art. 2º da referida lei, será concedida a injunção sempre que a falta total ou parcial de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, igualmente preconizado na Constituição Federal<sup>7</sup>.

Na primeira hipótese, que se revela cada vez mais rara, tendo em vista o implemento gradual da ordem constitucional, tem-se a inércia do legislador que pode impedir totalmente a implementação da norma constitucional. A omissão parcial envolve, por sua vez, a execução parcial ou incompleta de um dever constitucional de legislar, que se manifesta seja em razão do atendimento incompleto do estabelecido na norma constitucional, seja em razão do processo de mudança nas circunstâncias fático-jurídicas que venha a afetar a legitimidade da norma (inconstitucionalidade superveniente), seja, ainda, em razão de concessão de benefício de forma incompatível com o princípio da igualdade (exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade). (MENDES, 2008, p. 14)

Como já mencionado, constata-se que o objetivo principal do mandado de

---

<sup>7</sup> Art. 2º Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta total ou parcial de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

injunção é a possibilidade de exercício de um direito ao(s) paciente(s), que estava obstaculizado devido a uma norma de eficácia limitada. Ressalta-se que só é possível impetrar mandado de injunção quando há norma de eficácia limitada que impossibilite a fruição e o gozo de direitos relacionados à nacionalidade, à soberania e à cidadania<sup>8</sup>.

No mandado de injunção, o tribunal competente não legisla, mas emite uma decisão que vincula e passa a valer como norma apenas para as partes do processo, conforme art. 9º, da Lei 13.300/2016<sup>9</sup>. Ou seja, até o advento da norma regulamentadora, o(s) paciente(s) do remédio constitucional terão a plena fruição de seus direitos, conforme as diretrizes estabelecidas na decisão proferida pelo tribunal.

Evidencia-se, portanto, um efeito *inter partes*, que vincula apenas os participantes do processo. Todavia, a própria lei determinou a possibilidade de extensão desses efeitos:

§ 1º Poderá ser conferida eficácia ultra partes ou erga omnes à decisão, quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração.

§ 2º Transitada em julgado a decisão, seus efeitos poderão ser estendidos aos casos análogos por decisão monocrática do relator.

Dessa forma, pode-se concluir que a decisão do tribunal poderia atingir toda a sociedade e não só as partes integrantes do processo, havendo a extensão dos efeitos do mandado de injunção. No entanto, a decisão não obsta que o poder inerte legisle acerca do tema, mas apenas garante a fruição dos direitos inerentes e indispensáveis durante esse lapso temporal.

### **3.2 Ação direta de inconstitucionalidade por omissão: objetivo, aplicabilidade e seus efeitos**

---

<sup>8</sup> “Embargos de declaração recebidos como agravo regimental. Mandado de injunção coletivo. Requisitos específicos para a emissão de juízo de mérito. Prova da concreta inviabilização do exercício do direito com base na lacuna normativa apontada. Nos mandados de injunção coletivos, a emissão de juízo de mérito pressupõe a especificação dos substituídos e a demonstração de que efetivamente inviabilizado o exercício do direito com base na lacuna normativa apontada. Não demonstrado, pelo impetrante, a existência de óbice concreto ao exercício do direito dos substituídos, inviável o exame do mérito do writ injuncional. Precedentes. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual se nega provimento.” (STF, MI 2859 – DF, Pleno, rel. Min Rosa Weber, j. 19.06.2013, DJe 13.08.2013).

<sup>9</sup> Art. 9º A decisão terá eficácia subjetiva limitada às partes e produzirá efeitos até o advento da norma regulamentadora.

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) também é uma inovação da Constituição Federal de 1988 e, apesar de parecer semelhante ao MI, a diferença entre ambos não é tênue e apresenta contrapontos específicos que não os confundem:

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão configura, como se depreende singelamente, modalidade de controle abstrato de constitucionalidade. Trata-se de processo objetivo de guarda do ordenamento constitucional, afetado pela alegada lacuna normativa ou pela existência de um ato normativo reputado insatisfatório ou insuficiente. (...) opera seus efeitos tão somente no plano normativo. (BARROSO, 2011, p. 271)

Seguindo o entendimento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o ministro Celso de Mello ressalta que “o controle normativo abstrato constitui processo de natureza objetiva, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional<sup>10</sup>”.

A omissão constitucional resta configurada diante da inobservância do dever constitucional de legislar, que resulta tanto de comandos explícitos da Constituição Federal, quanto de decisões fundamentais identificadas no processo de interpretação (MENDES, 2022, p. 1445).

Primeiramente, cumpre esclarecer que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão está prevista na Lei 9.868/99, nos artigos 12-A ao 12-H, incluídos em 2009, pela Lei 12.063. Ou seja, até 2009, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão não possuía definição própria, além do que já constava na Constituição Federal de 1988.

Conforme art. 12-E, aplicar-se-ão à ADO as mesmas disposições da ADI e ADC, já previstas anteriormente na Lei 9.868/99, como, por exemplo, com relação aos legitimados. Difere-se, no entanto, ao efeito da decisão que reconhece a omissão e a declara inconstitucional, visto que, no caso da ADO, apenas proceder-se-á a cientificação do órgão omissor competente para adoção das medidas que entender cabíveis (art. 12-H).

Proposta a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, que não poderá ser objeto de desistência, o relator notificará os órgãos ou autoridades responsáveis

---

<sup>10</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 1254 AgR/RJ: Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 14 ago. 1996. Publicado no Diário de Justiça, Brasília, DF, em 19 set. 1997, p. 45530. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118302/false>. Acesso em: 25 abr. 2025.

pela omissão inconstitucional para prestarem informações no prazo de 30 dias. Além disso, será liminarmente indeferida pelo relator a petição inicial inepta, manifestamente improcedente e a não fundamentada, decisão da qual cabe agravo (art. 12-C, da Lei 9.868/99).

Com relação à manifestação do Advogado-Geral da República, a referida Lei abre uma faculdade ao estabelecer que o relator *poderá* solicitar a manifestação do referido agente público, uma vez que não há, na ADO, a manifestação do Advogado-Geral da União:

Isto porque, consoante o art. 103, §3º, da Constituição Federal, ele somente será citado para o fim de defender o “ato ou texto impugnado”, na qualidade de curador da presunção da constitucionalidade das leis ou atos normativos do poder público. Ocorre, todavia, que na ação de inconstitucionalidade por omissão não há ato inquinado de inconstitucionalidade para ser defendido, mas sim um não-ato inconstitucional (CUNHA Jr., 2010, p. 225).

Essa premissa, contudo, apresenta ressalva quando o Supremo Tribunal Federal estiver diante de uma ADO parcial, uma vez que, considerando a omissão parcial do poder público, há um ato normativo impugnado, ainda que em parte (CUNHA Jr., 2010).

O Procurador-Geral da República, por outro lado, será obrigatoriamente ouvido em todos os processos de competência do STF e diferente não seria com relação à ADO, no prazo de 15 dias (art. 12-E, §3º, da Lei 9.868/99).

Outrossim, na ADI 19<sup>11</sup>, de relatoria do então Ministro Aldir Passarinho, restou fixado o entendimento de que não cabe ação direta de inconstitucionalidade por omissão contra ato administrativo, uma vez que a ação se destina às omissões de cunho normativo.

Apesar de não abranger as omissões administrativas, quando, para sanar a omissão legislativa, é necessária uma providência administrativa, as providências deverão ser adotadas pelo órgão no prazo de 30 (trinta) dias, ou em prazo razoável a ser estipulado excepcionalmente pelo Tribunal, tendo em vista as circunstâncias

---

<sup>11</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO (ART. 103, PARÁGRAFO 2. DA C.F.). A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO, DE QUE TRATA O PARÁGRAFO 2. DO ART. 103 DA NOVA C.F., NÃO É DE SER PROPOSTA PARA QUE SEJA PRATICADO DETERMINADO ATO ADMINISTRATIVO EM CASO CONCRETO, MAS SIM VISA A QUE SEJA EXPEDIDO ATO NORMATIVO QUE SE TORNE NECESSÁRIO PARA O CUMPRIMENTO DE PRECEITO CONSTITUCIONAL QUE, SEM ELE, NÃO PODERIA SER APLICADO. (STF - ADI: 19 AL, Relator: ALDIR PASSARINHO, Data de Julgamento: 23/02/1989, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 14-04-1989 PP-05456 EMENT VOL-01537-01 PP-00001)

específicas do caso e o interesse público envolvido, conforme disposto no art. 12-H, §1º, da referida lei.

Dessa forma, para se caracterizar a omissão inconstitucional, não basta a simples inação do poder político responsável (ABBOUD, 2023, p. RL-1.37). É preciso que ele deixe de legislar sobre tema a que estivesse constitucionalmente obrigado, “deixa de cumprir ordens constitucionais de legislar” (CARRAZA, 1998 apud ABBoud, 2023, p. RL-1.37).

O objetivo da ADO é, precipuamente, a defesa da efetividade da Constituição, no combate à violação das normas de caráter imperativo. Nem sempre estão vinculadas apenas ao Legislativo, podendo ser direcionada também ao Executivo e ao Judiciário<sup>12</sup>, porém não é qualquer norma constitucional que pode ser atacada por meio de ADO.

Da mesma forma do mandado de injunção, as normas de eficácia limitada e que não produziram todos os seus efeitos desde a entrada em vigor servem como parâmetro de constitucionalidade, dentre estas, no entanto, apenas as normas que determinem a necessária atuação regulamentar superveniente poderão ser objeto de controle das ações diretas de inconstitucionalidade por omissão. Outrossim, também estão excluídas da análise da ADO as normas programáticas (CUNHA Jr.; SILVA, 2018, p. 398-399).

Por conseguinte, depreende-se que a sua complementação não pode estar condicionada ao juízo de oportunidade e conveniência do Poder Público, de modo que não há escolha na edição da norma, mas um dever atribuído pela Constituição Federal. Assim, normas de eficácia limitada em que a conferição de eficácia plena através de norma infraconstitucional seja facultada ao legislador não podem ser objeto de ADO.

É necessário enfatizar que não é toda e qualquer omissão do poder público que a Constituição conduz à inconstitucionalidade. Não haverá omissão

---

<sup>12</sup> “A omissão inconstitucional pode se dar no âmbito dos três Poderes, pela inércia ilegítima em adotar-se uma providência (i) normativa, (ii) político-administrativa ou (iii) judicial. Relativamente às omissões de natureza político-administrativa, existem remédios jurídicos variados, com destaque para o mandado de segurança e a ação civil pública. As omissões judiciais, por sua vez, deverão encontrar reparação no sistema de recursos instituídos pelo direito processual, sendo sanadas no âmbito interno do Judiciário. Por essa razão, o tratamento constitucional da inconstitucionalidade por omissão refere-se às omissões de cunho normativo, imputáveis tanto ao Legislativo, na edição de normas primárias, quanto ao Executivo, quando lhe toque expedir atos secundários de caráter geral, como regulamentos, instruções ou resoluções. Em tese, é possível conceber uma omissão normativa do Judiciário, nas hipóteses em que a Constituição lhe confira competência dessa natureza (como no caso do regimento interno dos tribunais)” (BARROSO, 2008 apud CUNHA Jr.; SILVA, 2018, p. 398).

inconstitucional, v.g., se a medida omitida não for indispensável à exequibilidade da norma constitucional. Por outro lado, o conceito de omissão não é um conceito naturalístico, reconduzível a um simples “não fazer”. Omissão inconstitucional somente é aquela que consiste numa abstenção indevida, ou seja, em não fazer aquilo que se estava constitucionalmente obrigado a fazer, por imposição de norma “certa e determinada”. De observar-se que a inconstitucionalidade por omissão não se afere em face do sistema constitucional em bloco, mas sim em face de uma certa e determinada norma constitucional, cuja não exequibilidade frustra o cumprimento da constituição. Ademais disso, não basta o simples dever geral de legislar ou atuar, sendo necessária a existência de uma imposição constitucional ou ordem de legislar, seja ela, porém, abstrata ou concreta, mas forçosamente, reitere-se, definida em norma certa e determinada. Por tudo isso, anuncia-se, com acerto, que a omissão, para ser relevante, deve guardar conexão com uma exigência constitucional de ação: a Constituição determina uma atuação do Poder Público, que simplesmente não se realiza ou não se realiza a contento. Logo, só há falar em omissão inconstitucional quando há o dever constitucional de ação (CUNHA JR., 2016, p. 263).

Ademais, examinam-se os critérios do tempo de inatividade e da razoabilidade entre a norma constitucional violada e o direito afetado pela inércia do poder competente, de modo que, para a caracterização da inconstitucionalidade por omissão, considera-se a relevância e a imprescindibilidade da atuação do legislador para tornar efetivos os comandos constitucionais. Ou seja, a ausência legislativa será inconstitucional quando comprometer a aplicabilidade prática da Constituição, independentemente da existência de prazo determinado. (CANOTILHO, 2003 apud SILVA; CUNHA Jr., 2018)

Logo, é possível concluir que as normas passíveis de sofrer violação por ADO são as que declaram o dever específico de regulamentar, excluindo-se as normas que, ainda que sejam de eficácia limitada, remetam a uma faculdade do legislador, bem como as normas programáticas.

Dentre suas peculiaridades, não caberá recurso da decisão que julgar procedente ou improcedente a ADO, bem como não há decisão monocrática, a qual só poderá ser tomada por maioria absoluta dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Ainda, a decisão proferida pelo STF possui, indiretamente, um segundo efeito, uma vez que a improcedência da ADO caracteriza a norma objeto da ação como constitucional (SILVA; CUNHA Jr., 2018, p. 402).

Os efeitos também se diferem do mandado de injunção. Neste caso, os efeitos serão, como regra geral, *ex tunc*, podendo haver a *modulação dos efeitos temporais*, a depender do caso concreto (art. 27 da Lei 9.868/96). Além disso, a eficácia será contra todos e os efeitos vinculantes em relação ao Poder Judiciário, administração

pública federal, municipal e estadual (art. 28, parágrafo único, da Lei 9.868/96).

Acerca da modulação dos efeitos temporais, ressalta Cunha Jr.:

Como parte do sistema de controle concentrado de constitucionalidade, a decisão em ADO terá, em regra, efeitos temporais *ex tunc*, em virtude da aplicação do princípio da nulidade ao reconhecimento das inconstitucionalidades em abstrato. No entanto, abre-se a possibilidade de modulação de efeitos temporais disciplinada pelo art. 27 da referida lei quando autorizada pelo quorum de dois terços dos Ministros do Supremo. Esta previsão permite que, em prol da segurança jurídica ou de excepcional interesse social, o Supremo possa determinar que a eficácia da decisão seja prospectiva, instituindo o marco temporal a partir do qual a inconstitucionalidade será configurada. (CUNHA Jr.; SILVA, 2018, p. 402)

Para Abboud (2023), a ADO atua como controle político do Judiciário sobre Legislativo, com a finalidade de obter uma decisão declaratória, ou seja, apenas declara a existência de omissão inconstitucional e notifica o órgão responsável para saná-la.

Acerca da eficácia da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, Barroso ressalta que o fato do artigo 103, §2º da Constituição Federal determinar apenas ciência ao órgão omissor dá ao instituto efeito moral ou político, o que tem tornado a ADO um remédio de baixa eficácia, “ele é próprio para quem busca declaração de princípios, mas insuficiente para tutela objetiva” (BARROSO, 2011, p. 290).

Sabe-se que o problema das omissões inconstitucionais e a manifesta recalcitrância do poder competente para editar normas regulamentadoras é uma enorme barreira do Estado Democrático de Direito, sendo que a eficácia se limita a uma “recomendação” ao órgão inerte, quando não se tratar de omissões a direitos fundamentais (ABBOUD, 2023, p. RL-1.3).

Nessa mesma linha, nas palavras de Cunha Jr. e Silva (2018, p. 403), “em se tratando de omissão inconstitucional representada pela inércia ao dever de normatizar, o principal destinatário dos provimentos dados em ADO acaba sendo o próprio Poder Legislativo”.

Por conseguinte, encontram-se visivelmente delimitados os campos de atuação do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, seja pelo Poder Público e pelos próprios pacientes/impetrantes.

### **3.3 Comparação entre mandado de injunção e ação direta de**



## inconstitucionalidade por omissão

Apesar de, como já mencionado, haver uma diferença tênue entre o *mandamus* e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, em que ambos visam sanar lacunas legislativas, ou seja, possuem o mesmo objetivo *lato sensu*, efeitos e aplicabilidade são diversos.

Além disso, a jurisprudência e a doutrina entendem possível a propositura de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, nos casos em que cabível a impetração de mandado de injunção, embora o inverso não seja possível (MENDES, 2009, p. 1.233).

A fiscalização das omissões constitucionais assume maior destaque nas Constituições dirigentes, uma vez que não só organiza e limita o poder político, mas também “institui direitos consubstanciados em prestações materiais exigíveis e impõe metas vinculantes, muitas vezes carentes de densificação” (BARROSO, 2011, p. 272). Portanto, conforme já delineado nos capítulos anteriores, o fato das normas constitucionais serem dotadas de suprallegalidade, imperatividade e normatividade atribuem, conseqüentemente, um maior número de omissões constitucionais, sanadas pelo mandado de injunção e pela ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Além de possuírem nomenclaturas diferentes, o de atuação, competência, interposição e julgamento também são diversos. Na Constituição Federal de 1988, o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão assim estão previstos, *in verbis*:

Art. 5º, LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

Art. 103, § 2º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Quando houver uma omissão referente à organização do Estado e que seja incompatível com a Constituição Federal, ou seja, uma omissão inconstitucional e que não gera lesão direta e imediata aos indivíduos, uma vez que não se obstaculiza a fruição a direitos fundamentais, está-se diante de uma ação direta de

inconstitucionalidade por omissão (ABBOUD, 2023, p. R-L 1.37).

Por outro lado, quando se está diante de uma inércia ilegítima em que há necessidade de providência normativa, política ou administrativa, o remédio correto para sanear-las é o mandado de injunção, desde que trate da nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Explica Masson (2016) que as omissões protegidas por essas ações têm finalidades bem peculiares quanto ao objeto de proteção, o mandado de injunção, por sua vez é uma ação constitucional, de natureza civil e de procedimento especial que visa proteger direitos à nacionalidade, soberania ou cidadania (artigo 5, LXXI da CRFB/88) quando a falta da norma inviabiliza essas prerrogativas.

Ocorre que essa ação (MI) visa garantir tão somente as prerrogativas de direitos fundamentais, ao passo que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão é uma ação do controle concentrado, que tem a finalidade de resguardar a aplicação da supremacia da constituição de forma objetiva, quando a falta da norma constitucional se mostra imprópria ou ineficaz em garantir direitos constitucionais, não tutelando direitos subjetivos resguardados ao mandado de injunção.

Barroso define essa diferenciação de forma bem sucinta:

A Constituição de 1988 prevê, em diversos dispositivos, a necessidade de edição de leis integradoras da eficácia de seus comandos. Isso pode ocorrer (i) em relação às normas constitucionais de organização; e (ii) em relação às normas definidoras de direitos. A inércia do legislador em qualquer dos dois casos configurará inconstitucionalidade por omissão. No primeiro, embora haja um dever jurídico constitucional para o legislador de editar as normas requeridas pelo texto, seria controvertida a invocação de um direito subjetivo fundamental à legislação. No segundo, há claramente direito subjetivo outorgado pelo texto constitucional, investindo o indivíduo no poder jurídico de exigir a criação da norma. Em relação às normas programáticas, onde se prevê genericamente a atuação do Poder Público, mas sem especificar a conduta a ser adotada, não será possível, como regra, falar em omissão inconstitucional. Salvo, por certo, se a inércia inviabilizar providências ou prestações correspondentes ao mínimo existencial (BARROSO, 2012, p. 35).

De acordo com o entendimento de Cunha Jr. (2010, p. 242), o mandado de injunção é uma ação constitucional de garantia individual, enquanto a ação direta de inconstitucionalidade por omissão é uma ação constitucional de garantia da Constituição. Por conseguinte, o mandado de injunção torna viável a fruição dos direitos fundamentais de forma imediata e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão visa conferir operatividade à norma constitucional, ainda que não preveja

um direito em sentido estrito.

Assim, do ensinamento do professor, evidencia-se que a atividade supletiva do Poder Judiciário, no mandado de injunção, é um meio de garantir o exercício do direito, ao passo que, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão é o próprio fim para a concretização da própria Constituição Federal.

Mesmo que houvesse a distinção, por décadas, o mandado de injunção foi assemelhado à ação direta de inconstitucionalidade por omissão, por meio da chamada teoria não concretista, que foi a mais duradoura no Supremo Tribunal Federal e surgiu com o MI 107, de relatoria do Min. Moreira Alves, que rebaixou o remédio constitucional a uma simples notificação ao poder competente e o equiparou à ação direta de inconstitucionalidade por omissão, retirando, por completo, a sua eficácia concreta (ABBOUD, 2023).

Por anos, o problema da inefetividade permaneceu presente, uma vez que, com a equiparação do mandado de injunção à ação direta de inconstitucionalidade, havia apenas a notificação ao órgão competente para editar a norma regulamentadora (TAVARES, 2014).

Permanecia, portanto, ineficaz o remédio constitucional, em virtude da simples decisão declaratória dada pelo Supremo Tribunal Federal, a qual necessitava de atuação do Poder Legislativo que, por inúmeras vezes, se manteve inerte.

No entanto, gradativamente, o STF foi alterando o seu posicionamento acerca da equiparação do mandado de injunção à ação direta de inconstitucionalidade por omissão, adotando-se a teoria concretista, que vigora até os dias atuais.

Nas palavras de Georges Abboud:

Tal corrente foi paulatinamente sendo abandonada na doutrina e jurisprudência, ante o grave equívoco interpretativo que representava. Afinal, os direitos fundamentais-sociais vinculam o Poder Público em uma dimensão positiva. Ou seja, para a concretização desses direitos, não basta uma atuação negativa do Estado. Faz-se necessário que ele tome medidas concretas e, dentre elas, a edição de leis regulamentando a forma como esses direitos fundamentais-sociais serão resguardados. (ABBOUD, 2023, p. R-L 1.3)

A teoria concretista preceitua que, para a garantia plena de direitos, não basta a atuação negativa do Estado, mas sim positiva, no sentido de elaborar normas que concretizem esses direitos, ao menos ao impetrante/paciente. Hodiernamente, são atribuídos efeitos concretos ao *mandamus* e, coerentemente, em 2006, o STF

sedimentou a prevalência da corrente concretista ao julgar os MI 708/DF, 712/PA e 670/ES instituidores do que se chamou de “solução normativa concretizadora” em face das omissões verificadas (ABBOUD, 2023, p. RL-1.3).

Por fim, é imperioso salientar que, apesar de ambos possuírem o mesmo objetivo (sanar omissão constitucional), a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal não admite a fungibilidade entre eles. Isso ocorre porque enquanto a finalidade é principal na ação direta por omissão, é meramente secundária no mandado de injunção (que visa, primariamente, concretizar um direito e não combater a falta de norma) (MASSON, 2016).

Desse modo, podemos concluir que o objetivo, eficácia e aplicabilidade do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão encontram-se visivelmente delimitadas, bem como a comparação entre ambos, apesar da jurisprudência do STF tê-los equiparado por anos.

## **4 ATUAÇÃO DO STF NO COMBATE ÀS OMISSÕES CONSTITUCIONAIS: ANÁLISE DE JULGADOS EMBLEMÁTICOS**

Delineada a aplicação das normas perante a Constituição dirigente de 1988, diante de sua normatividade, bem como a aplicabilidade e efeitos do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, urge analisar a atribuição da competência do STF perante o controle de constitucionalidade, averiguando julgados emblemáticos no combate às omissões constitucionais.

Nesse diapasão, as decisões emblemáticas em sede de mandado de injunção e de ação direta de inconstitucionalidade por omissão escolhidas para serem analisadas no presente trabalho representam as transformações e a evolução que esses dois instrumentos sofreram ao longo dos anos, como é o caso dos MI 107, primeiro mandado de injunção julgado pela Corte, adotando-se uma posição não concretista equiparando-o à ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Posteriormente, os MI's 283/DF e 284/DF marcaram o início de uma virada no entendimento jurisprudencial do STF, passando a conferir prazo para o legislador, simbolizando, para muitos doutrinadores, um avanço na garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Consequentemente, com o avanço da corrente concretista, os MI's 670/ES, 708/DF e 712/PA, marcaram a definitiva mudança de entendimento do Supremo. Dessa forma, percebe-se que os julgados retratam a história do mandado de injunção desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, assim como os impactos das decisões perante a sociedade.

As ações emblemáticas em sede de ADO avaliadas também caracterizam grandes renovações e mudanças no ordenamento jurídico. A ADO 26, até os dias atuais, é vista como a de maior repercussão nacional, equipara o crime de homofobia e transfobia ao racismo, de modo que não poderia deixar de ser mencionada no presente capítulo.

Ademais, em alguns casos mencionados, ainda não transcorreu o prazo estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal para atuação do órgão competente, sendo que devemos aguardar o posicionamento da Corte, como no caso das ADO's 20 e 63.

### **4.1 O ativismo judicial e a judicialização da política**

A atuação do Supremo Tribunal Federal nas ações do controle concentrado de constitucionalidade, atualmente, ganhou espaço nas discussões doutrinárias, principalmente no sentido de atribuir às decisões como um ativismo judicial ou uma judicialização política.

A judicialização da política e o ativismo judicial são conceitos relacionados, mas distintos, com características e causas diferentes (BARROSO, 2010, p. 6). A judicialização assumiu, no Brasil, papel ainda maior, tendo em vista o modelo de constitucionalização<sup>13</sup> abrangente e analítica adotado e o modelo de controle concentrado de constitucionalidade existente na Constituição de 1988 (BARROSO, 2011).

Portanto, a judicialização é decorrência do próprio modelo institucional, e ocorre quando temas de grande impacto político ou social, que normalmente seriam resolvidos pelo Congresso Nacional ou pelo Executivo, passam a ser decididos pelo Poder Judiciário. Isso representa uma transferência de poder para juízes e tribunais, com alterações significativas na linguagem, na argumentação e no modo de participação da sociedade (BARROSO, 2009, p. 12).

Baseado no escólio de Mônia Clarissa Hennig Leal:

A judicialização consiste no resultado de um processo histórico, típico do constitucionalismo democrático, que tem por base, notadamente, múltiplos fatores, tais como a centralidade da Constituição e sua força normativa, associada a aspectos como o caráter principiológico, a supremacia e a dimensão objetiva dos direitos fundamentais [...], que, somados, conduzem a uma ampliação e a uma transformação da natureza da atuação da jurisdição constitucional [...]. Sua principal característica reside, portanto, num protagonismo do Judiciário, que resulta de uma confluência de fatores que conduzem a uma transferência de decisões estratégicas sobre temas fundamentais (tradicionalmente reservadas à esfera política e deliberativa) a este Poder, fazendo com que o direito seja, cada vez mais, um direito judicial, construído, no caso concreto, pelos magistrados. (LEAL, 2014, p. 128).

Dessa forma, percebe-se que o termo foi conferido ao Poder Judiciário desde a Constituição Federal de 1988, a fim de possibilitar que a sociedade busque a efetivação de seus direitos por meio de uma sentença/decisão proferida por um juiz.

O ativismo judicial, por outro lado, foi verificado, pela primeira vez, em 1803, no

---

<sup>13</sup> “Constitucionalizar é, em última análise, retirar o tema de um debate político e trazê-lo para o universo das decisões judicializáveis”, BARROSO, Luis Roberto. O controle de Constitucionalidade no direito brasileiro. 5 ed. São Paulo, 2011, p. 362.

famoso caso *Marbury vs. Madison*. O fenômeno é visto de diversas formas, inclusive alguns doutrinadores o atribuem conceito negativo (BARROSO, 2011).

Sob uma concepção positiva, Barroso define o fenômeno como “uma postura do intérprete, um modo proativo e expansivo de interpretar a Constituição, potencializando o sentido e o alcance de suas normas, para ir além do legislador ordinário” (BARROSO, 2009, p. 17). E assevera mais adiante que o ativismo judicial consiste num “mecanismo para contornar *bypassar* o processo político majoritário quando ele tenha se mostrado inerte, emperrado ou incapaz de produzir consenso” (BARROSO, 2009, p. 20), sendo um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo seu alcance.

Para Elival da Silva Ramos, ativismo judicial pode ser definido como uma “ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional”, ou como “descaracterização” de sua função típica, “com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes” (RAMOS, 2015, p. 116-117). Dessa forma, o STF, pautado na ótica negativa da análise do ativismo judicial estaria usurpando a competência atribuída ao Poder Legislativo, ferindo o princípio fundamental da separação dos poderes.

No mesmo sentido crítico, Oscar Vilhena Vieira diz que o instituto ganha força e que o Supremo, em virtude dos instrumentos previstos na Constituição Federal, exerce além do poder moderador, mas sim emite decisões finalísticas sobre questões de natureza substantiva, “ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias.” (VIEIRA, 2008, p. 445).

Para Barroso, a atuação mais ativa ou com mais autocontenção do Poder Judiciário depende da atuação mais ou menos efetiva dos poderes políticos, ou seja, em caso de os poderes políticos cumprirem devidamente com seus compromissos constitucionais, o Poder Judiciário desincumbe-se de atuar em “substituição” aos referidos órgãos (BARROSO, 2010).

Ainda, o Ministro entende que há normas jurídicas que ganharam, nesses últimos anos, plena efetivação. Isso se deu, em muito, pela capacidade de judicializar direitos constitucionais, ou seja, deve-se à recepção pelo poder Judiciário da discussão de questões constitucionais como direitos subjetivos (BARROSO, 2010, p. 9).

Na mesma linha, Hachem (2014) sinaliza que o simples fato dos direitos

fundamentais serem reconhecidos na Constituição de 1988 como subjetivos (individuais), acarretaram um ativismo judicial desenfreado, admitindo-se a concessão judicial individualizada, que são os casos de mandado de injunção.

Oscar Vilhena Vieira (2008, p. 451) salienta que “tudo no Brasil parece exigir uma ‘última palavra’ do Supremo Tribunal Federal” isso decorre, além da própria estrutura da Constituição Federal, pela morosidade e ineficiência dos Poderes Executivo e Legislativo, sendo que os cidadãos depositam a esperança na efetivação de seus direitos através do Poder Judiciário.

Para Barroso, com a promulgação da Carta Magna de 1988, “o Judiciário se transformou em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com os outros Poderes” (BARROSO, 2009, p. 12).

Sendo assim, torna-se possível compreender que as duas correntes apresentam divergências no sentido desta atuação mais incisiva do STF ser ou não positiva. Porém, é inviável negar que está cumprindo seu papel precípua de zelar e guardar pelas normas previstas na Constituição.

Paulo Gustavo Gonet Branco ressalta que a nossa ordem constitucional confia ao Supremo Tribunal Federal “a guarda e o patrocínio dos princípios dedutíveis das normas jusfundamentadas” (2011, p. 397).

Dessa forma, com o presente trabalho, analisar-se-á, com base em casos emblemáticos do STF em mandados de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão, como o MI nº 708, que trata sobre a greve dos servidores públicos e as ADO's nº 26, que aborda a criminalização da homofobia e transfobia, e nº 20, que discute sobre a licença-paternidade. Vale ressaltar que a grande maioria dos mandados de injunção e das ações diretas de inconstitucionalidade por omissão que tramitam ou tramitaram no Supremo Tribunal Federal são de caráter legislativo.

#### **4.2 Julgados emblemáticos em mandado de injunção**

Como visto no capítulo anterior, o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal percorreu um longo caminho, desde o seu nascimento com a Constituição Federal de 1988 até a promulgação da Lei que dispõe sobre o mandado de injunção (Lei 13.300/2016) e alcançar as decisões atuais.

No início, como já tratado, o Supremo Tribunal Federal adotava a teoria não



concretista, que equiparava o mandado de injunção à ADO, apenas cientificando o órgão omissor para sanar a lacuna.

O primeiro mandado de injunção julgado pelo Tribunal Pleno do STF foi o MI 107/DF, publicado em 1991, de relatoria do então Ministro Moreira Alves, que questionava a omissão constitucional prevista no art. 37, VII da Constituição Federal, que trata da greve dos servidores públicos.

O entendimento não concretista perdurou por longos anos, pautado no entendimento que, caso houvesse decisão geral em sede de mandado de injunção, estar-se-ia diante de inconstitucionalidades insuperáveis, que feriria o princípio da democracia e da separação dos poderes (MORANGON; SILVA Jr., 2013, p. 75).

O STF, então, firmou entendimento no sentido de apenas constatar a inconstitucionalidade, que neste caso é a omissão, e cientificar o legislador para que esse adotasse as providências necessárias, as quais, no que concerne ao MI 107, seria a edição de lei que regulamenta o direito à greve<sup>14</sup>.

Após o julgamento, a doutrina passou a criticar o entendimento adotado pelo Tribunal. Nas palavras de José Afonso da Silva, a tese é equivocada (2008 apud MORANGON; SILVA Jr., 2013, p. 76):

O mandado de injunção tem, portanto, por finalidade realizar concretamente em favor do impetrante o direito, liberdade ou prerrogativa, sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o seu exercício. Não visa obter a regulamentação prevista na norma constitucional. Não é função do mandado de injunção pedir a expedição de norma regulamentadora, pois ele não é sucedâneo da ação de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º). É equivocada, portanto, data vênia, a tese daqueles que acham que o julgamento do mandado de injunção visa a expedição da norma regulamentadora do dispositivo constitucional dependente de regulamentação, dando a esse remédio o mesmo objeto da ação de inconstitucionalidade por omissão. Isto quer apenas dizer que o mandado de injunção não passaria de ação de inconstitucionalidade por omissão subsidiária, a dizer: como os titulares dessa ação (art. 103) se omitiram no seu exercício, então fica deferido a qualquer interessado o direito de utilizar o procedimento injuncional para obter aquilo que primeiramente ocorria àqueles titulares buscar.

---

<sup>14</sup> O mandado de injunção é ação outorgada a titular de direito, garantia ou prerrogativa dos quais o exercício está inviabilizado pela falta de norma regulamentadora; é ação que visa obter do Poder Judiciário a declaração de inconstitucionalidade desta omissão se estiver caracterizada a mora em regulamentar por parte do Poder, órgão, entidade ou autoridade de que ela dependa, com a finalidade de que se lhe dê ciência dessa declaração, para que adote as providências necessárias, à semelhança do que ocorre com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, §2.º, da Carta Magna). (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 107-7-DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJU, 21-9-1990).

Como mencionado no capítulo anterior, a teoria não concretista perdurou nas decisões do STF por longos anos, mesmo sofrendo fortes críticas da doutrina majoritária, que assegurava que o remédio constitucional era inócuo, quando houvesse apenas a ciência ao poder competente.

Foi, então, com o mandado de injunção nº 283, de Relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, que o STF passou a adotar uma posição um pouco mais concreta. No caso, o Supremo estipulou prazo para o saneamento da lacuna.

Vale ressaltar que, conforme a análise de alguns julgados, os ministros do Supremo Tribunal Federal sempre se preocuparam com o princípio da separação dos poderes, sendo lembrado em inúmeras decisões, conforme denota-se da ementa do mandado de injunção nº 284, de relatoria do ministro Marco Aurélio, o qual além de conhecer a mora legislativa, conferiu direito à reparação econômica:

O novo "writ" constitucional, consagrado pelo art. 5., LXXI, da Carta Federal, não se destina a constituir direito novo, nem a ensejar ao Poder Judiciário anômalo desempenho de funções normativas que lhe são institucionalmente estranhas. O mandado de injunção não é o sucedâneo constitucional das funções político-jurídicas atribuídas aos órgãos estatais inadimplentes. A própria excepcionalidade desse novo instrumento jurídico "impõe" ao Judiciário o dever de estrita observância do princípio constitucional da divisão funcional do poder. Reconhecido o estado de mora inconstitucional do Congresso Nacional – único destinatário do comando para satisfazer, no caso, a prestação legislativa reclamada – e considerando que, embora previamente cientificado no Mandado de Injunção n. 283, rel. Min. Sepúlveda Pertence, absteve-se de adimplir a obrigação que lhe foi constitucionalmente imposta, torna-se "prescindível nova comunicação a instituição parlamentar, assegurando-se aos impetrantes, "desde logo", a possibilidade de ajuizarem, "imediatamente", nos termos do direito comum ou ordinário, a ação de reparação de natureza econômica instituída em seu favor pelo preceito transitório (STF - MI n. 284/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 26-06-1992).

O mandado de injunção nº 232, de relatoria do Ministro Moreira Alves, também foi decidido que, passados seis meses sem que o Congresso Nacional editasse a lei referida no art. 195, § 7º, da Constituição Federal, o requerente passaria a gozar a imunidade requerida.

Percebe-se que, sem assumir compromisso com o exercício de uma típica função legislativa, o Supremo Tribunal Federal afastou-se da orientação inicialmente perfilhada, no que diz respeito às decisões proferidas nos mandados de injunção 232, 283 e 284, caracterizaram o avanço da jurisprudência para um novo entendimento, "para uma nova compreensão do instituto e a admissão de uma solução "normativa" para a decisão judicial" (MENDES, 2008, p. 135).

A viragem na jurisprudência do STF, no que tange aos efeitos da decisão do mandado de injunção ocorreu com os MI's nº 712 e 670, de relatoria dos ministros Eros Grau e Gilmar Mendes, respectivamente, que abordaram a greve dos servidores públicos.

Inúmeros outros mandados de injunção acerca da greve dos servidores públicos haviam sido julgados anteriormente, como o MI nº 20 (Rel. Celso de Mello, DJ 22.11.1996), MI 485 (Rel. Maurício Corrêa, DJ 23.08.2002) e MI 585/TO (Rel. Ilmar Galvão, DJ 02.08.2002), em que o Tribunal reconheceu apenas a mora legislativa e que os servidores não poderiam exercer o direito de greve antes da edição da lei complementar respectiva. Logo, não se admitia uma concretização direta da norma constitucional.

No entanto, na sessão que julgou os mandados de injunção nº 712 e 670, o voto dos relatores recomendaram a adoção de uma “solução normativa e concretizadora” para a omissão verificada (MENDES, 2008, p. 138), que atribuía efeito *erga omnes* às decisões.

Cita-se, no ponto, trechos específicos da decisão proferida no MI nº 670:

EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. GARANTIA FUNDAMENTAL (CF, ART. 5º, INCISO LXXI). DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS (CF, ART. 37, INCISO VII). EVOLUÇÃO DO TEMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIAÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. EM OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA SEGURANÇA JURÍDICA E À EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA SOBRE O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS, FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989. 1. SINAIS DE EVOLUÇÃO DA GARANTIA FUNDAMENTAL DO MANDADO DE INJUNÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). (...) 3.1. A permanência da situação de não-regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis contribui para a ampliação da regularidade das instituições de um Estado democrático de Direito (CF, art. 1º). Além de o tema envolver uma série de questões estratégicas e orçamentárias diretamente relacionadas aos serviços públicos, a ausência de parâmetros jurídicos de controle dos abusos cometidos na deflagração desse tipo específico de movimento grevista tem favorecido que o legítimo exercício de direitos constitucionais seja afastado por uma verdadeira “lei da selva” (...) 3.4. A mora legislativa em questão já foi, por diversas vezes, declarada na ordem constitucional brasileira. Por esse motivo, a permanência dessa situação de ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis passa a invocar, para si, os riscos de consolidação de uma típica omissão judicial. 3.5. Na experiência do direito comparado (em especial, na Alemanha e na

Itália), admite-se que o Poder Judiciário adote medidas normativas como alternativa legítima de superação de omissões inconstitucionais, sem que a proteção judicial efetiva a direitos fundamentais se configure como ofensa ao modelo de separação de poderes (CF, art. 2º) (...) 4.2 Considerada a omissão legislativa alegada na espécie, seria o caso de se acolher a pretensão, tão-somente no sentido de que se aplique a Lei no 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis (CF, art. 37, VII). (...) 5.4. A adequação e a necessidade da definição dessas questões de organização e procedimento dizem respeito a elementos de fixação de competência constitucional de modo a assegurar, a um só tempo, a possibilidade e, sobretudo, os limites ao exercício do direito constitucional de greve dos servidores públicos, e a continuidade na prestação dos serviços públicos. Ao adotar essa medida, este Tribunal passa a assegurar o direito de greve constitucionalmente garantido no art. 37, VII, da Constituição Federal, sem desconsiderar a garantia da continuidade de prestação de serviços públicos - um elemento fundamental para a preservação do interesse público em áreas que são extremamente demandadas pela sociedade. 6. DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO DO TEMA NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989 (...) 6.6. Em razão da evolução jurisprudencial sobre o tema da interpretação da omissão legislativa do direito de greve dos servidores públicos civis e em respeito aos ditames de segurança jurídica, fixa-se o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria. 6.7. Mandado de injunção conhecido e, no mérito, deferido para, nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis nos 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis. (MI 670, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 25-10-2007, DJe-206 publicado em 31-10-2008)

No corpo da decisão, o Ministro Gilmar Mendes, relator do acórdão, assim defendeu seu posicionamento:

Estamos diante de uma situação jurídica que, desde a promulgação da Carta Federal de 1988 (ou seja, há mais de 17 anos), remanesce sem qualquer alteração. Isto é, mesmo com as modificações implementadas pela Emenda no 19/1998 quanto à exigência de lei ordinária específica, o direito de greve dos servidores públicos ainda não recebeu o tratamento legislativo minimamente satisfatório para garantir o exercício dessa prerrogativa em consonância com imperativos constitucionais. Por essa razão, não estou a defender aqui a assunção do papel de legislador positivo pelo Supremo Tribunal Federal.

Pelo contrário, enfatizo tão-somente que, tendo em vista as imperiosas balizas constitucionais que demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores, este Tribunal não pode se abster de reconhecer que, assim como se estabelece o controle judicial sobre a atividade do legislador, é possível atuar também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo.

Vale ressaltar que tramitou, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei

6032/2002, que previa a regulamentação da greve dos servidores públicos, no entanto, o PL foi definitivamente arquivado em 31/03/2023<sup>15</sup>.

Acerca das sentenças aditivas, Rui Medeiros (1999 apud MENDES, 2008, p. 140), diz que elas são aceitas quando integram ou completam um regime previamente adotado pelo legislador ou quando o Tribunal adota uma “solução constitucionalmente obrigatória”.

Assim, pode-se concluir que as decisões nº 670 e nº 712 apresentam grande mudança no entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em sede de mandado de injunção, no intuito de atribuir concreticidade às decisões, sem inovar no ordenamento jurídico, mas complementando normas já criadas pelo legislador, que possuem a eficácia limitada, a qual perdura até os dias atuais.

Segue tabela com os mandados de injunção citados no trabalho para melhor visualização:

| Julgados                         | Relator                                                             | Tema                                                                                                                              | Importância                                                | Decisão proferida                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MI 701/DF (1991)                 | Ministro Moreira Alves                                              | Direito de greve dos servidores públicos, ausência de norma regulamentadora                                                       | Primeiro mandado de injunção julgado                       | Reconheceu a inconstitucionalidade da omissão legislativa e a identificação do órgão omissor para adoção das medidas necessárias. Até o momento não há, no país, lei federal que discipline o direito de greve dos servidores públicos                                                                                                  |
| MI 283/DF (1991) e 284/DF (1992) | Ministros Sepúlveda Pertence e Celso de Mello, respectivamente      | Reparação econômica de anistiado político, prevista no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias                | Transição entre a teoria não concretista e a concretista   | Reconheceu a mora legislativa e a prescindibilidade de nova ciência ao órgão omissor, que já havia ocorrido no MI 283. Assim, determinou-se, de pronto, a possibilidade dos impetrantes ajuizarem ação de reparação econômica                                                                                                           |
| MI 232/DF                        | Ministro Moreira Alves                                              | Regulamentação da imunidade tributária de entidades beneficentes, garantida no artigo 195, parágrafo 7º, da Constituição Federal. | Transição entre a teoria não concretista e a concretista   | O STF reconheceu o estado de mora do Congresso Nacional na regulamentação da norma e fixou um prazo para que a lei regulamentadora fosse editada, sob pena de o requerente passar a gozar da imunidade tributária. No caso, o CN manteve-se inerte.                                                                                     |
| MI 670/ES, 708/DF e 712/PA       | Ministros Gilmar Mendes (MI 67/ES e 708/DF) e Eros Grau (MI 712/PA) | Direito de greve dos servidores públicos, ausência de norma regulamentadora                                                       | Virada na jurisprudência e a teoria concretista é aplicada | A mora legislativa já havia sido reconhecida nos diversos outros mandados de injunção julgados acerca do tema. Sendo assim, atribuiu-se efeito erga omnes à decisão e determinou a aplicação da lei 7783/89, que trata da greve no regime celetista, também aos servidores públicos, até que o Congresso Nacional edite lei específica. |

### 4.3 Julgados emblemáticos em ação direta de inconstitucionalidade por omissão

Diferentemente do que acontece no mandado de injunção, nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão o STF mantém uma posição mais restritiva, uma vez que, conforme o artigo 103 §2º da Constituição Federal, a ADO limitar-se-ia

<sup>15</sup> A informação foi extraída do site oficial da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=44188>.

apenas a cientificar o poder inerte para que este saneasse a lacuna legislativa.

Além das hipóteses de decisão perfiladas no subtítulo específico da ADO, as decisões do Supremo Tribunal Federal também apresentaram mudanças no decorrer dos tempos, tendo em vista que o efeito meramente informativo da omissão não era suficiente para sanar a supressão.

A ADI 3682/MT apresenta-se como um marco no julgamento das ADO's, que questionava a omissão do Legislador no que tange à formulação de lei complementar federal que estipulasse prazos para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios nos termos do art. 18, §4º da Constituição Federal.

Como se sabe, a EC 22/1996 foi criada com o intuito de pôr fim à crescente proliferação de municípios ocorrido no pós 88, uma vez que a redação original do art. 18, §4º da Constituição Federal criava mecanismos para que o estado desenvolvesse mecanismos para a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios. Com isso, a EC 22/1996 atribuiu essa atividade à lei complementar federal, a ser posteriormente editada, o que não aconteceu até os dias atuais.

Assim, após o julgamento de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, estar-se-ia diante de uma decisão não apenas informativa, mas mandamental, que além de reconhecer a mora, o que ocorreu por unanimidade no STF, também estabeleceu prazo para edição de norma regulamentadora pelo poder competente:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. Passados mais de 10 (dez) anos, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição. 2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A inércia deliberandi das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou

dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. 4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI n°s 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios. (ADI 3682, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09-05-2007, DJe-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007 PP-00037 EMENT VOL-02288-02 PP-00277 RTJ VOL-00202-02 PP-00583)

Por outro lado, apesar do estabelecimento de prazo para suprir a lacuna legislativa, até os dias atuais não houve a edição da lei complementar federal por parte do Congresso Nacional. Para não dizer que há omissão total, a providência tomada pelo órgão legislador foi em 2008, com a edição da EC 57/2008, que convalidou a criação dos municípios cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006<sup>16</sup>.

Apesar de pouco efetiva, o efeito mandamental presente nas decisões representava uma tentativa mais concreta do Tribunal em efetivar as normas previstas na Constituição Federal, afinal, o simples efeito informativo de cientificar o poder inerte afigura-se totalmente inócuo (CUNHA Jr; SILVA, 2018).

Em mais um avanço sensível, o STF julgou, em 14/12/2023, a ADO nº 20, de relatoria do Ministro Edson Fachin. No caso, que reconheceu a omissão legislativa concernente à licença-paternidade, bem como entendeu que a regra provisória que dá licença-paternidade de 5 dias até que a lei seja criada (art. 10, § 1º, do ADCT) é insuficiente.

Novamente, adotou posicionamento positivo, fixando o prazo de 18 meses para o saneamento da omissão, que fere o princípio da igualdade entre homens e mulheres. Ainda, em caso de recalcitrância do Congresso Nacional na elaboração da lei, caberá ao próprio Supremo Tribunal Federal fixar o prazo de licença-paternidade:

---

<sup>16</sup> Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

1. Existe omissão inconstitucional relativamente à edição da lei regulamentadora da licença-paternidade, prevista no art. 7º, XIX, da Constituição. 2. Fica estabelecido o prazo de 18 meses para o Congresso Nacional sanar a omissão apontada, contados da publicação da ata de julgamento. 3. Não sobrevivendo a lei regulamentadora no prazo acima estabelecido, caberá a este Tribunal fixar o período da licença paternidade" (ADO 20, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/2023, publicado em 02/04/2024)

O prazo será encerrado em meados de julho de 2025. Até o momento da elaboração do presente trabalho, não haviam decisões que abordassem o tema, porém tramita no Senado Federal 4 (quatro) projetos de lei, um projeto de Emenda Constitucional e um projeto de lei complementar acerca do estabelecimento de prazo para licença-paternidade<sup>17</sup>.

Contudo, o julgamento mais emblemático do STF em sede de ação direta de inconstitucionalidade por omissão foi a ADO nº 26, julgada no primeiro semestre de 2019, cujo relator foi o Ministro Celso de Mello, que repercutiu na sociedade até os dias atuais.

No julgamento, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela mora legislativa do Congresso Nacional por não editar lei que criminaliza atos de homofobia e de transfobia.

O que chamou atenção no julgado foi a posição adotada pela Corte, que não apenas notificou o Congresso Nacional acerca de sua inércia, mas adotou solução ainda mais positiva, no sentido de atribuir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 7.716/1989, até que sobrevenha legislação autônoma editada pelo órgão competente:

(a) reconhecer o estado de mora inconstitucional do Congresso Nacional na implementação da prestação legislativa destinada a cumprir o mandado de incriminação a que se referem os incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição, para efeito de proteção penal aos integrantes do grupo LGBT; (b) declarar, em consequência, a existência de omissão normativa inconstitucional do Poder Legislativo da União; (c) cientificar o Congresso Nacional, para os fins e efeitos a que se refere o art. 103, § 2º, da Constituição c/c o art. 12-H, "caput", da Lei nº 9.868/99; (d) dar interpretação conforme à Constituição, em face dos mandados constitucionais de incriminação inscritos nos incisos XLI e XLII do art. 5º da Carta Política, para enquadrar a

<sup>17</sup> A informação foi retirada do site oficial do Senado Federal, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/01/16/senado-pode-votar-em-2025-ampliacao-de-licenca-maternidade-e-paternidade#:~:text=O%20PL%20139/2022%20%C3%A9.licen%C3%A7a%2Dmaternidade%20com%20o%20pai>.



homofobia e a transfobia, qualquer que seja a forma de sua manifestação, nos diversos tipos penais definidos na Lei nº 7.716/89, até que sobrevenha legislação autônoma, editada pelo Congresso Nacional, seja por considerar-se, nos termos deste voto, que as práticas homotransfóbicas qualificam-se como espécies do gênero racismo, na dimensão de racismo social consagrada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento (ADO 26, Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 13-06-2019, DJe-243, publicado em 06-10-2020).

Apesar da decisão ter atribuído interpretação conforme a Constituição Federal, inegável que, desde então, houve a criminalização de novas condutas. Ou seja, de certa forma, o efeito da interpretação conforme a Carta Magna apresentou-se como uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, urge mencionar que as decisões nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão estão pacíficas no sentido de, além de cientificar o órgão omissor, também estabelecer prazo para a edição da norma regulamentadora.

Em contrapartida, o entendimento não pacificado, mas presente e de forma ascendente nas últimas decisões é no sentido de aplicar soluções temporárias para o caso, além das mencionadas acima, como ocorreu na ADO 63, julgada em 06/06/2024, em que o Ministro Relator André Mendonça determinou a plena aplicação das legislações estaduais no que tange à proteção do bioma Pantanal Mato-Grossense, fixando-se a seguinte tese:

1. Existe omissão inconstitucional relativamente à edição de lei regulamentadora da especial proteção do bioma Pantanal Mato-Grossense, prevista no art. 225, § 4º, in fine, da Constituição. 2. Fica estabelecido o prazo de 18 (dezoito) meses para o Congresso Nacional sanar a omissão apontada, contados da publicação da ata de julgamento. 3. Revela-se inadequada, neste momento processual, a adoção de provimento normativo de caráter temporário atinente à aplicação extensivo-analógica da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428, de 2006) ao Pantanal Mato-Grossense. 4. Não sobrevindo a lei regulamentadora no prazo acima estabelecido, caberá a este Tribunal determinar providências adicionais, substitutivas e/ou supletivas, a título de execução da presente decisão. 5. Nos termos do art. 24, §§ 1º a 4º, da CF/88, enquanto não suprida a omissão inconstitucional ora reconhecida, aplicam-se a Lei nº 6.160/2023, editada pelo Estado do Mato Grosso do Sul, e a Lei nº 8.830/2008, editada pelo Estado do Mato Grosso. (ADO 63, Relator(a): Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2024, publicação em 10/12/2024)

Nesse caso, diferentemente do decidido na ADO 63, não houve inovação, ao menos até o momento, mas sim a aplicação extensiva das Leis nº 6.160/2023 e nº 8.830/2008, as quais já vigoravam no momento do julgamento.

Portanto, resta evidentemente delimitado o caminho jurisprudencial percorrido

pelo Supremo Tribunal Federal no que tange às ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, bem como é perceptível a atuação cada vez mais positiva do órgão, no sentido de atribuir aplicabilidade às normas constitucionais.

| Julgamento              | Relator                 | Tema                                                       | Decisão                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------|-------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ADO 20, julgada em 2023 | Ministro Edson Fachin   | Licença-paternidade                                        | STF concedeu o prazo de 18 meses para o Congresso Nacional editar lei que estipule o período de licença-paternidade, do contrário, caberá à Corte estabelecê-lo. Entendeu-se que a regra provisória prevista no ADCT (art. 10, §1º), que estabelece prazo de 5 dias para licença-paternidade é insuficiente, e fere o princípio da igualdade entre homens e mulheres. O prazo encerra em meados de julho de 2025, sendo que alguns projetos de lei tramitam no Senado Federal. |
| ADO 63, julgada em 2024 | Ministro André Mendonça | Regulamentação de proteção do bioma Pantanal-Matogrossense | A decisão fixou o prazo de 18 meses para o Congresso Nacional editar lei que regulamente a proteção do bioma Pantanal-Matogrossense. Em contrapartida, durante o período, aplicar-se-á a Lei da Mata Atlântica, de modo extensivo-analógico. Decorrido o prazo sem a adoção de medidas cabíveis, o STF adotará medidas substitutivas                                                                                                                                           |
| ADO 26, julgada em 2019 | Ministro Celso de Mello | Criminalização da homofobia e da transfobia                | O Supremo Tribunal Federal reconheceu a mora legislativa e atribuiu interpretação conforme à Constituição e equiparou os crimes de homofobia e transfobia ao crime de racismo. Ainda, cientificou o Congresso Nacional para adoção das medidas que trata o art. 12-H da Lei 9.868/99                                                                                                                                                                                           |
| ADI 3682/MT             | Ministro Gilmar Mendes  | Criação de municípios                                      | Reconheceu a mora legislativa e fixou prazo de 18 meses para o Congresso Nacional adotar as medidas necessárias. No caso, o CN editou a EC 57/2008 que convalidava a criação dos municípios realizada até 31 de dezembro de 2006, sem qualquer outra medida posterior.                                                                                                                                                                                                         |

#### 4.4 O papel do STF no combate às omissões constitucionais: uma síntese crítica

Após analisado a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no mandado de injunção e na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, verifica-se que, apesar de estabelecerem direitos e garantias fundamentais, alguns posicionamentos são amplamente criticados pela doutrina.

O termo “supremocracia” muito citado pelo escritor e professor Oscar Vilhena Vieira, refere-se ao intenso crescimento da autoridade do Supremo Tribunal Federal, no que tange principalmente às decisões em sede de controle de constitucionalidade e à possível atuação política do Supremo nos dias atuais.

Além dessa terminologia, o “ativismo judicial” também é muito presente,

quando se estuda o controle de constitucionalidade e as decisões emanadas pelo Tribunal, pautando-se numa atuação mais incisiva e positiva do que apenas a aplicação da lei.

Esses são vistos, muitas vezes, de forma negativa pela doutrina, caracterizando uma ultrapassagem nos limites de sua competência. A “judicialização”, terceira terminologia utilizada na análise das decisões do STF representa uma transferência para os juízes e tribunais, de casos de escala social ou política e que seriam apreciadas pelo Poder Legislativo ou Poder Executivo, sendo apreciadas pelo Poder Judiciário (BARROSO, 2009).

No entanto, para Oscar Vilhena Vieira (2008), um dos problemas da atuação mais incisiva do STF é o fato de que, cada vez mais, os brasileiros se acostumam com o fato de que questões de cunho político, moral e social estão sendo decididas pelo Poder Judiciário, composto por cidadãos que jamais foram votados pela população e com linguagem rebuscada.

Independente da terminologia utilizada e da corrente doutrinária, a atuação do STF tem buscado garantir a eficácia dos direitos fundamentais e a própria autoridade da Constituição, tendo em vista que a força normativa da Carta Magna exige essa conduta. Vieira (2008), inclusive, ressalta que a atividade mais proeminente da Corte é intrínseca às Constituições rígidas, como a do Brasil, e que são compostas pelo controle de constitucionalidade, iniciado nos Estados Unidos.

Instrumentos como o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão são os meios necessários para a garantia desses direitos e da aplicabilidade constitucional. Dessa forma, com o julgamento dos mandados de injunção 712 e 670, inicialmente, ficou evidente a posição da Corte em adotar uma posição mais concreta, aplicando, supletivamente ou de forma analógica, normas já existentes ao caso concreto.

Prazak, Soares e Aires (2020) entendem que essa maior representatividade do Supremo Tribunal Federal, quando se trata de judicialização da política, por si só, não é negativa, tampouco pode ser considerada prejudicial ou configurar um abalo à democracia. Esse fator apenas ocorreria se o Poder Judiciário extrapolasse, de forma arbitrária, os demais poderes.

Com relação ao ativismo judicial, por sua vez, acredita-se que deve ter mais cautela ao referir-se ao termo, mas que nem sempre ele está associado ao excesso do Judiciário, visto que não é contrário à democracia e “faz parte do jogo político e

tem papel de destaque na garantia e efetivação dos direitos fundamentais” (PRAZAK; SOARES; AIRES, 2020, p. 2019).

No mesmo sentido, em todas os julgados o STF notifica o órgão omissor, que na maioria dos casos é o Congresso Nacional, para que ele atue na sua atividade originária e, se isso acontecer, ou quando acontecer, a decisão da Corte deixaria de produzir efeitos.

No entanto, diante da recalcitrância do Congresso em editar a lei, mesmo com prazo estabelecido, é latente a necessidade do Tribunal agir estabelecendo medidas concretas para mitigar os efeitos da inércia legislativa, exercendo um papel de "legislador supletivo" com base nos valores e princípios constitucionais. Por isso, as críticas ao Supremo devem ser ponderadas, neste ponto.

Há de se destacar que, até o momento, não houveram decisões que editam novas normas ou acarretam medidas até então inexistentes no ordenamento jurídico. Todas as decisões atribuem efeitos concretos com base em normas já presentes na legislação, preservando, assim, a separação dos poderes. Afinal, embora o princípio deva ser preservado e é cláusula pétrea, não pode ser usado como pretexto para perpetrar a omissão legislativa.

Ademais, conforme entendimento de Hachem (2014), quando se trata de omissão referente a direitos fundamentais, poderão ser plenamente exigíveis do Poder Judiciário, não sendo possível ao órgão eximir-se de julgar com base na reserva do possível (necessidade de reserva legal orçamentária) ou separação dos poderes, uma vez que os direitos já estão previstos em norma constitucional de aplicabilidade imediata. “Não cabe, pois, ao juiz emitir novos juízos de ponderação, contrariando aquilo que já foi estabelecido democraticamente pelo legislador” (HACHEM, 2014, p. 156).

Outro ponto a ser salientado é que a normatividade da Constituição Federal exige uma postura mais ativa do Supremo Tribunal Federal, que consequentemente será mais participativo, tendo em vista que o artigo que define as competências originárias do órgão (art. 102, I, da Constituição Federal) é extenso e ir em desencontro a isso, seria justamente o guardião da carta magna agindo inconstitucionalmente.

Contudo, não se pode olvidar que o abismo entre o protagonismo necessário do STF como órgão garantidor de direitos e protetor da Constituição Federal e o autoritarismo judicial é tênue, uma vez que o legislador constitucional não atribuiu

prazo para o Congresso Nacional elaborar leis ordinárias, de modo que não pode o STF fazê-lo.

No mesmo momento em que representa o resguardo de direitos fundamentais e do Estado Democrático, além de atribuir normatividade e vinculatividade à Constituição Federal, simboliza fragilidade do sistema representativo, qual seja, o Poder Legislativo, em encarregar-se de suas atribuições (VIEIRA, 2008).

Outrossim, na ADO 63, o Tribunal estabeleceu o prazo de 18 meses para atuação do órgão legislador, do contrário, *“caberá a este Tribunal determinar providências adicionais, substitutivas e/ou supletivas, a título de execução da presente decisão”*. O prazo exaurir-se-à em meados de junho de 2026 e fica o questionamento de quais providências serão tomadas pelo STF e até que ponto o órgão possui competência para tanto, sem extrapolar os limites da separação dos poderes.

O mesmo ocorreu na ADO 20, cujo Tribunal concedeu prazo igual à ADO 63 e, na ausência de legislação sobre licença-paternidade, caberá ao STF definir o período.

Embora os efeitos sejam positivos perante a sociedade, deve ser encontrado um equilíbrio constitucional entre as decisões do STF e a atuação do Congresso Nacional, considerando que a judicialização da política e o ativismo judicial são fenômenos inevitáveis, corolários do neoconstitucionalismo recente, a partir da perspectiva histórica.

## 5 CONCLUSÃO

A presente monografia teve como objetivo analisar os impactos das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) em matéria de omissões constitucionais, com foco específico no mandado de injunção (MI) e na ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO). Ao longo do trabalho, buscou-se compreender de que forma o STF tem exercido sua função jurisdicional diante da inércia legislativa, examinando a evolução jurisprudencial e os efeitos práticos dessas decisões no ordenamento jurídico brasileiro.

No primeiro capítulo, abordou-se a força normativa da Constituição de 1988 e sua relação com o constitucionalismo dirigente, destacando os fundamentos teóricos de Konrad Hesse, com base na “teoria das normas constitucionais”, e José Afonso da Silva, pautado principalmente no entendimento da aplicabilidade e eficácia das normas. A partir dessa análise, compreendeu-se que a Constituição brasileira, ao adotar normas programáticas e de eficácia limitada, sistemas advindos do constitucionalismo dirigente, impôs ao legislador a tarefa de complementar o texto constitucional com legislação infraconstitucional, uma vez que à luz de todo o ordenamento jurídico. Essa necessidade de atuação posterior, mediante edição de lei infraconstitucional para plena fruição dos direitos constitucionais, contudo, nem sempre é cumprida, gerando omissões e impactando diretamente na eficácia social das normas.

Na sequência (capítulo 2), a pesquisa analisou dois instrumentos constitucionais criados, dentro do controle de constitucionalidade, para suprir tais lacunas: o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Verificou-se que, apesar de destinados à mesma finalidade, o mandado de injunção tem natureza subjetiva, com efeito *inter partes*, sendo voltado à tutela de direitos concretos diante de uma omissão normativa, relacionados aos direitos de liberdade, nacionalidade e cidadania. Além disso, enquadra-se no controle difuso de constitucionalidade, que pode ser exercido por qualquer juiz e pelo Supremo Tribunal Federal. A ADO, de caráter objetivo, busca declarar a existência da omissão e provocar a adoção de medidas legislativas, atribuindo efeito *erga omnes* aos julgamentos, que são de exclusividade do Supremo Tribunal Federal. A comparação entre os institutos revelou que, embora ambos se destinem à superação de omissões inconstitucionais, diferem em seus objetos, legitimidade, efeitos e

extensão da decisão.

Por fim, no terceiro e último capítulo, analisou-se a atuação do STF em casos emblemáticos, com o histórico dos julgamentos do mandado de injunção e a evolução jurisprudencial, partindo da teoria não concretista, presente no MI 701, até a teoria concretista, como no MI 708, 712 e 670. Além disso, as ADO's 20 e 26, que foram de grande repercussão e inovaram no sentido de não apenas cientificar o poder omissor, mas atribuir interpretação conforme à Constituição ou suplementar até o saneamento do poder representativo. Esses casos evidenciam atuação proativa da Corte na efetivação das normas previstas na Constituição Federal, com vista a sanar as omissões inconstitucionais. Ainda, mencionou-se as contraposições da doutrina acerca da atuação mais incisiva do Poder Judiciário na política, que faz emergir termos como “supremocracia”, “ativismo judicial” e “judicialização da política”.

Com o presente trabalho, pôde-se compreender, portanto, que a efetividade de suas normas depende, muitas vezes, da atuação do Poder Legislativo para regulamentá-las – fato que advém com a própria Constituição Federal -, o que nem sempre é célere, uma vez que, conforme mencionado, a ADI 3682/MT, apesar do reconhecimento da omissão, até os dias atuais não há regulamentação por parte do Congresso Nacional, mesmo já havendo decisão do Supremo Tribunal Federal acerca da questão.

A análise desses institutos evidenciou uma mudança e o avanço no papel do STF: de um guardião da Constituição passivo, que apenas cientifica o órgão omissor para tomar providências cabíveis, para um ator protagonista na concretização dos direitos fundamentais. Tal atuação, embora criticada por setores que enxergam nela uma ameaça ao princípio da separação dos poderes, que contribuiu para o surgimento de termos como “supremocracia”, revela-se, em muitos casos, necessária diante da morosidade ou inércia do Legislativo.

A omissão legislativa, quando reiterada, compromete não apenas a eficácia da Constituição, mas a legitimidade do próprio Estado Democrático de Direito. Afinal, a partir do momento em que a Constituição Federal perde força, deixaria de ser aplicada e seria apenas um instrumento formal, desprovido de vinculatividade.

Dessa forma, as decisões do STF em matéria de omissões constitucionais têm contribuído para a efetivação dos direitos fundamentais, preenchendo lacunas normativas e assegurando o cumprimento das promessas constitucionais, ainda que

longos anos depois de sua promulgação.

No entanto, esse protagonismo deve ser pautado por critérios de razoabilidade e proporcionalidade, de modo a evitar excessos que comprometam a legitimidade das decisões judiciais. O desafio, portanto, é encontrar o equilíbrio entre a necessária atuação do Poder Judiciário nos casos de omissão e o respeito às competências constitucionais de cada poder.

Conclui-se, por fim, que a atuação do Supremo Tribunal Federal nos casos de omissão legislativa é essencial para assegurar a supremacia da Constituição e a concretização dos direitos nela previstos e as decisões atuais têm cumprido seu papel de sanar omissões legislativas, ao menos temporariamente, até que o órgão omissor exerça sua competência originária.



## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_. *A violação da Constituição por meio da omissão legislativa*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/231384/a-violacao-a-constituicao-por-meio-da-omissao-legislativa>. Acesso em: 7 out. 2024.

\_\_\_\_\_. *Mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão: as distinções essenciais entre os instrumentos de combate às omissões inconstitucionais no Brasil*. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/mandado-de-injuncao-e-acao-direta-de-inconstitucionalidade-por-omissao-as-distincoes-essenciais-entre-os-instrumentos-de-combate-e-as-omissoes-inconstitucionais-no-brasil/266969041#:~:text=Ao%20contr%C3%A1rio%20do%20mandado%20de,exclusiva%20do%20Supremo%20Tribunal%20Federal>. Acesso em: 8 out. 2024.

\_\_\_\_\_. *Posições Clássicas e Efeitos do Mandado de Injunção*. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/posicoes-classicas-e-efeitos-do-mandado-de-injuncao/492842721>. Acesso em: 8 out. 2024.

\_\_\_\_\_. *Aspectos diferenciadores entre o Mandado de Injunção e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão*. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/aspectos-diferenciadores-entre-o-mandado-de-injuncao-e-a-acao-direta-de-inconstitucionalidade-por-omissao/680642085>. Acesso em: 8 out. 2024.

\_\_\_\_\_. *Direito subjetivo, objetivo e potestativo*. In: JUSBRASIL. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/direito-subjetivo-objetivo-e-potestativo/577910182>. Acesso em: 7 fev. 2025.

ABBOUD, Georges. *Constituição Federal Comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters, 2023. Disponível em <https://next-proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/323910376/v1/page/1>. Acesso em: 10 out. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira*, 3ª ed. Rio de Janeiro, Renovar, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito O Triunfo Tardio do Direito Constitucional no Brasil*. In: Revista da EMERJ, v. 9, nº 33, 2006. Disponível em [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista33/Revista33\\_43.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista33/Revista33_43.pdf). Acesso em: 23 nov. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. Suffragium: Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, v. 5, n. 8, p. 11-32, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*:

*exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência.* – 5. Ed. Rev. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência.* – 6. Ed. Rev. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. *A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro.* Revista de Informação Legislativa, Brasília, p. 35-75, abr./jun. 1999. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/474/r142-06.PDF?sequence=4>. Acesso em: 7 out. 2024.

BERNARDI, Renato. PIEROBON, Flávio. *A Constituição do Estado e da sociedade: uma análise da força normativa da Constituição brasileira de 1988.* Revista do Direito Público. Londrina, v.9, n.1, p.55-72, jan./abr.2014. DOI: 10.5433/1980-511X.2014v9n1p55.

BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Direito Constitucional. Tomo II - Direito Constitucional Positivo.* 5ª ed., Salvador: Juspodivm, 2016.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Em busca de um conceito fugidio – o ativismo judicial.* In *As novas faces do ativismo judicial.* Salvador: Podium, 2011.

BRASIL. Senado Federal. *Senado pode votar em 2025 ampliação das licenças maternidade e paternidade.* Agência Senado, Brasília, 16 jan. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/01/16/senado-pode-votar-em-2025-ampliacao-de-licenca-maternidade-e-paternidade>. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. Poder Executivo. *Projeto de Lei n. 6.032, de 17 jan. 2002. Disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.* Câmara dos Deputados, Brasília, 17 jan. 2002. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=44188>. Acesso em: 06 jun. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.* Brasília, 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9868.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm). Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. *Lei 13.300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo.* Brasília, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm), Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008. Acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, dispondo sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Brasília, 2008. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc57.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc57.htm). Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.458/DF.* Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 23 de maio de 1996. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347068>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 2859/DF.* Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em 19 de junho de 2013. Publicado no Diário Oficial de Justiça, Brasília, DF, em 13 de agosto de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460>. Acesso em: 17 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 20/DF.* Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 19 de maio de 1994. Publicado no Diário Oficial de Justiça, Brasília, DF, em 22 de novembro de 1996. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1480655>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 485/MT.* Relator: Ministro Maurício Corrêa. Julgado em 25 de abril de 2002. Publicado no Diário Oficial de Justiça, Brasília, DF, em 23 de agosto de 2002. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1615870>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 585/TO.* Relator: Ministro Ilmar Galvão. Julgado em 15 de maio de 2002. Publicado no Diário Oficial de Justiça, Brasília, DF, em 02 de agosto de 2002. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1719722>. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.682/MT.* Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 9 de maio de 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 19/AL.* Relator: Ministro Aldir Passarinho. Julgado em 23 de fev. de 1989. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266161>. Acesso em: 13 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 107/DF.* Relator:

Ministro Moreira Alves. Julgado em 21 de nov. de 1990. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1487634>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 712/PA*. Relator: Ministro Eros Grau. Julgado em 25 de out. de 2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2244628>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 708/DF*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 25 de out. de 2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2232963>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 670/ES*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 25 de out. de 2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2018921>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 283/DF*. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Julgado em 25 de mar. de 1991. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1506604>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 284/DF*. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 22 de nov. de 1991. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1507126>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 232/RJ*. Relator: Ministro Moreira Alves. Julgado em 02 de ago. de 1991. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1495785>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF*. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 13 de jun. de 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053>. Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 20/DF*. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgado em 14 de dez. de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4288299>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 63/DF*. Relator: Ministro André Mendonça. Julgado em 06 de jun. de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6132005>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 1254 AgR/RJ: Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade*. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 14 ago. 1996. Publicado no Diário de Justiça, Brasília, DF, em 19 set. 1997. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118302/false>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle Judicial das Omissões do Poder Público: efetividade dos direitos fundamentais*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de constitucionalidade: teoria e prática*. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2010.

HACHEM, Daniel Wunder. *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*. Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2014.

HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. 2. ed. Tradução, seleção e introdução de Pedro Cruz Villalón. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

LASSALLE, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?* 5. ed. Barcelona: Ariel, 1997

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *A constituição como princípio: os limites da jurisdição constitucional brasileira*. 1. ed. São Paulo: Manole, 2003. ISBN 978-85-204-1719-5.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Corte interamericana de direitos humanos e jurisdição constitucional: judicialização e ativismo judicial em face da proteção dos direitos humanos e fundamentais*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v.1, n.3, set./dez. 2014.

LEITE, George Salomão. *Eficácia e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. vol. 275, Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

LIMA, Meneses Iara. LANÇA, João André Alvez. *A Força Normativa da Constituição e os limites à mutação constitucional em Konrad Hesse*. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 62, pp. 275 - 303, jan./jun. 2013.

MASSON, Nathalia. *Manual De Direito Constitucional*. 4. ed, rev. atual. e ampliada – 2016 – juspodivm.

MENDES, Gilmar. *Jurisdição Constitucional no Brasil: o problema da omissão legislativa inconstitucional*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2008. Versão final de 27 maio de 2008. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/138/109>. Acesso em: 5 jun. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional* – 4. Ed. Rev. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Gilmar. *Mandado de injunção*. Revista da Defensoria Pública da União – RDU, Brasília, n. 19, p. 126-147, jan./fev. 2008. DOI: 10.11117/22361766.19.01.03.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

MORANGON, Ítalo Guimarães; SILVA JÚNIOR, Antônio Zeferino da. *Mandado de injunção e a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal*. Revista Videre, Dourados, v. 5, n. 9, p. 67-83, jan./jun. 2013.

PRAZAK, Maurício Avila; SOARES, Marcelo Negri; AIRES, Rafael de Ataíde. *Neoconstitucionalismo no Brasil e a relação com a judicialização da política e o ativismo judicial*. Direito em Movimento, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 199–223, ed. especial, 2020.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, Airton Ribeiro da; WEIBLEN, Fabrício Pinto. *A reserva do possível e o papel do judiciário na efetividade dos direitos sociais*. Revista eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria. jul. 2007. Disponível em: <http://www.ufsm.br/revistadireito/arquivos/v2n2/a4.pdf>. Acesso em: 10 de nov. de 2024.

SILVA, Gabriela Costa e. CUNHA Jr. Dirley da. *Efeitos das decisões em Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão: da possibilidade de prolação de sentenças criativas no controle abstrato das omissões do Poder Público*. Revista de Direito Brasileira | São Paulo, SP | v. 19 | n. 8 | p. 395 - 418 | Jan./Abr. 2018.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. Revista direito GV. São Paulo-SP, vol. n. 4, pgs 441-464, jul-dez 2008.