

ano 25 – n. 101 | julho/setembro – 2025
Belo Horizonte | p. 1-282 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v25i101
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM
CONHECIMENTO

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN impresso 1516-3210
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Thaynara Faleiro Malta

Assistente editorial: Luisa Freitas

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Walter Santos

Revisão: Aline Almeida

Diagramação: Reginaldo César de Sousa Pedrosa

Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A1 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de intersecção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- LatIndex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Diálogos constitucionais e omissão legislativa em perspectiva empírica: interações entre Supremo Tribunal Federal e Congresso Nacional quanto à mora legislativa inconstitucional de 1988 a 2023

Constitutional dialogues and legislative omission in an empirical perspective: interactions between the Federal Supreme Court and the National Congress regarding the unconstitutional legislative delay from 1988 to 2023

Eduardo Miorim*

Universidade de Brasília (Brasília, DF, Brasil)
eduardomiorim@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0000-4579-7592>

Roberta Simões Nascimento**

Universidade de Brasília (Brasília, DF, Brasil)
bertasimoes@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8461-2562>

Como citar este artigo/*How to cite this article*: MIORIM, Eduardo; NASCIMENTO, Roberta Simões. Diálogos constitucionais e omissão legislativa em perspectiva empírica: interações entre Supremo Tribunal Federal e Congresso Nacional quanto à mora legislativa inconstitucional de 1988 a 2023. *A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 25, n. 101, p. 175-205, jul./set. 2025. DOI: 10.21056/aec.v25i101.2056.

* Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (Brasília, DF, Brasil). Técnico judiciário do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). Assessor de magistrada no primeiro grau de jurisdição.

** Professora adjunta da Universidade de Brasília (Brasília, DF, Brasil). Doutora *cum laude* em Direito pela *Universidad de Alicante* (Espanha). Doutora e mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Advogada do Senado Federal desde 2009.

Recebido/Received: 07.01.2025 / 7 January 2025**Aprovado/Approved:** 30.08.2025 / 30 August 2025

Resumo: O artigo examina empiricamente os diálogos constitucionais entre Supremo Tribunal Federal (STF) e Congresso Nacional (CN) a respeito da omissão legislativa inconstitucional, a partir dos acórdãos publicados de 1988 a 2023. Considerando as teorias dos diálogos constitucionais, analisam-se as interações concretamente havidas entre STF e CN para o suprimimento da inconstitucionalidade por omissão legislativa via mandado de injunção (MI) e ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO). Trata-se de uma pesquisa quantitativa e qualitativa, com análise exploratório-descritiva. Os dados analisados evidenciam que, em 51% dos casos, a omissão judicialmente reconhecida não foi suprida pelo CN. Sugerem, também, uma maior efetividade dialógica da técnica da declaração da mora legislativa em relação às técnicas do apelo ao legislador com fixação de prazo e das sentenças intermediárias de índole normativa, estas últimas responsáveis por viabilizar a aplicabilidade imediata do direito constitucional. Os números revelam, ainda, que, entre os casos em que a omissão foi suprida pelo legislador, 47% constituíram diálogos instaurados pela mera declaração da mora. Entre aqueles em que a omissão não veio a ser suprida pelo legislador, as sentenças intermediárias foram adotadas 65% dos casos. A pesquisa conclui pela relativa efetividade dos mecanismos dialógicos para o suprimimento da omissão legislativa.

Palavras-chave: Diálogos constitucionais. Pesquisa empírica em direito. Omissão legislativa. Congresso Nacional. Supremo Tribunal Federal.

Abstract: This article examines the constitutional dialogues between the Federal Supreme Court (STF) and the National Congress (CN) regarding unconstitutional legislative omissions, based on rulings from 1988 to 2023. It utilizes theories of constitutional dialogue to analyze interactions aimed at addressing unconstitutionality through injunctions (MI) and direct actions for unconstitutionality by omission (ADO). Employing quantitative and qualitative methodologies, the study presents exploratory-descriptive analyses of the data. The findings reveal that in 51% of cases, the CN did not remedy the omissions identified by the STF. The analysis further shows that declaring legislative delays is more effective than techniques urging legislator action with deadlines or intermediate normative rulings, the latter of which supports immediate constitutional applicability. Among cases where omissions were remedied, 47% were initiated by mere declarations of delay. In contrast, 65% of cases where omissions remained unaddressed involved intermediate rulings. Ultimately, the study concludes that dialogic mechanisms for addressing legislative omissions demonstrate a relatively high level of effectiveness.

Keywords: Constitutional dialogues. Empirical legal research. Legislative omission. Federal Supreme Court. National Congress.

Sumário: Introdução — **1** Metodologia — **2** As teorias dos diálogos constitucionais — **3** Omissão legislativa em perspectiva dialógica — **4** Análise empírica dos diálogos sobre a omissão legislativa — Conclusão — Referências

Introdução

Partindo das teorias dos diálogos constitucionais, o presente artigo procede a uma investigação empírica sobre a conformação prática dos diálogos efetivamente havidos entre Supremo Tribunal Federal (STF) e Congresso Nacional (CN) a respeito do reconhecimento da omissão legislativa inconstitucional, a partir dos acórdãos publicados pelo STF entre 1988 e 2023. Como marco teórico, a concepção

dialogica oferece um modelo descritivo e abstrato de como se dá a interpretação constitucional, descartando a existência de uma última palavra, bem como rejeitando a ideia de uma supremacia, seja judicial, seja legislativa. Para esse modelo, a tarefa de definir o sentido da Constituição é inevitavelmente compartilhada entre as instituições.

Nesse sentido, o controle de inconstitucionalidade por omissão poderia ser apresentado como o ponto inicial de um diálogo entre o STF e o CN voltado à concretização da Constituição. Seja de forma concreta e subjetiva — via mandado de injunção (MI) — ou abstrata e objetiva — com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) –, a decisão judicial fiscaliza a inação do legislador, em descumprimento do texto constitucional, e visa, sobretudo, à efetivação do comando constitucional de legislar, impulsionando o órgão legislativo a regulamentar, de forma democraticamente informada, o direito constitucional.

Nesse contexto, o propósito da investigação é o de, a partir do exame das interações reais entre o STF e o CN quanto à omissão legislativa, informar empiricamente concepção dialógica no Brasil. Mais especificamente, trata-se de verificar de que forma os debates iniciados a partir do Poder Judiciário mediante o reconhecimento de omissões legislativas inconstitucionais têm sido capazes (ou não) de provocar respostas legislativas efetivas (leia-se, que resultem na aprovação das leis correspondentes), que terminem por sanear a inércia inconstitucional reconhecida pelo STF e por garantir efetividade à Constituição. Não se conhece estudo semelhante, voltado ao exame da concepção dialógica de forma concreta e aplicada à omissão legislativa inconstitucional no direito brasileiro. A produção sobre o tema é marcadamente teórica, e carece de demonstração empírica, como a realizada nesta pesquisa.

Para o desenvolvimento, o trabalho tem a seguinte estrutura: além desta introdução, a seção 1 explica a metodologia empregada, a seção 2 sintetiza as teorias dos diálogos constitucionais que serviram de marco teórico, a seção 3 traz os pressupostos conceituais a respeito da omissão legislativa que são utilizados para a investigação empírica realizada e a seção 4 apresenta e analisa os achados e resultados da pesquisa. A conclusão resume os principais pontos.

1 Metodologia

O presente trabalho envolveu uma pesquisa quantitativa e qualitativa, com análise exploratório-descritiva, aqui empregada para investigar empiricamente como foram supridas as omissões legislativas inconstitucionais reconhecidas pelo

STF, a partir acórdãos publicados entre 1988 e 2023. O objetivo da pesquisa era o de identificar todos os casos de reconhecimento, pelo STF, de omissões legislativas inconstitucionais no plano federal, para então verificar quais foram as respostas legislativas advindas de tais pronunciamentos judiciais, com vistas a aferir como vêm se dando empiricamente os diálogos constitucionais no que diz respeito ao suprimimento da omissão legislativa, e se isso foi feito pelo STF ou pelo CN.

Para a primeira etapa da levantamento dos acórdãos do STF, utilizou-se o painel “Corte Aberta”,¹ disponibilizado no endereço eletrônico do STF. A partir dos dados extraídos da plataforma, que contém os acórdãos publicados pelo STF entre 1988 e 2023 em reconhecimento da omissão legislativa inconstitucional, os casos listados foram triados a fim de excluir as hipóteses que não se enquadravam no escopo da pesquisa. Assim, foram excluídos os casos em que inexistia reconhecimento de mora legislativa inconstitucional *em sentido estrito* atribuída ao legislador, entendida como o descumprimento de um comando de legislar expresso em norma de eficácia limitada, conforme será mais bem explicado no tópico 2.2. Em tais casos, a omissão legislativa foi abordada de alguma maneira no acórdão, mas não constituiu a razão de decidir e não houve um reconhecimento da omissão legislativa *em sentido estrito*, seja porque a ação foi julgada improcedente, a ordem foi denegada, o recurso desprovido ou o pleito tido como prejudicado,² porque o processo versava omissão *em sentido amplo* ou, ainda, omissão normativa administrativa,³ ou mesmo porque o processo não se voltava propriamente ao tema da omissão inconstitucional.⁴ Adiante, foram também excluídos os processos

¹ Foi extraída, no painel, a planilha de acórdãos caracterizados como omissões de índole normativa. Todos os painéis estatísticos da ferramenta podem ser acessados mediante o seguinte endereço: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte_aberta/corte_aberta.html. Acesso em 7 mar. 2023. A metodologia utilizada pelo painel esta disponível na aba “Metodologia”, disponível no mesmo endereço. Os acórdãos constantes da planilha inicial obtida da plataforma estão disponíveis na seguinte base de dados: <https://tinyurl.com/f6m6yy6dy>.

² Foi o que ocorreu nos seguintes casos: ADI 525, ADI 1.439, ADI 1.458, ADI 1.442, MI 833, MI 1.613 e RE 970.823.

³ Como ocorreu nos seguintes casos: RMS 22.307, ADPF 347, RE 641.320, HC 143.641, ADI 6.327, ADPF 828, ADI 6.148, RE 1.348.854, ADPF 1.013, ADO 59 e ADO 30. Vale registrar, no ponto, que embora tenham sido excluídas as omissões normativas administrativas, foram mantidas as hipóteses em que a inércia legislativa decorreria da inação do Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa, nos termos do art. 61, §1º, da Constituição, uma vez que se cuida de legítima omissão legislativa. O “legislador”, portanto, foi identificado de maneira ampla, de modo a incluir o Presidente da República nas hipóteses em que lhe cabia iniciativa reservada, uma vez que os projetos legislativos que demandam a sua iniciativa exigem, ao mesmo tempo, a atuação do Congresso Nacional para que sejam aprovados, de modo que seu estudo era fundamental ao propósito a que se propõe o presente trabalho.

⁴ É o que ocorreu no RE 693.456, em cujo julgamento se analisava o descumprimento das balizas normativas já antes fixadas pelo STF quanto ao tema da greve dos servidores públicos, e no RE 565.098, que, conquanto se baseie na omissão legislativa, tem por objeto a possibilidade, ou não, de indenização aos servidores

em cuja decisão foi reconhecida uma omissão que não era federal, mas sim imputada à autoridade legislativa estadual ou municipal. Isso porque se pretende examinar as interações entre STF e CN, de modo que não seria cabível examinar os casos em que o diálogo não se dava com o CN, mas sim com uma assembleia legislativa estadual ou câmara legislativa municipal ou distrital.⁵

A partir dos casos selecionados,⁶ para a segunda etapa consistente em aferir a ocorrência dos diálogos, buscou-se identificar, sobretudo: (i) o objeto do processo, apontando-se o dispositivo constitucional não regulamentado pelo legislador; (ii) a técnica de julgamento utilizada pelo STF; (iii) a existência ou não de projetos de leis voltados a regulamentar a matéria;⁷ (iv) a situação dos eventuais projetos de leis e (v) em caso de aprovação, a data em que ocorrida e o diploma legislativo resultante. De tal esforço resultou o quadro 2, constante do tópico 2.2.

As informações foram coletadas nos endereços eletrônicos do STF, do CN, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Nestes dois últimos, foi utilizado o sistema de busca de proposições legislativas a fim de identificar projetos de leis versando a matéria decidida pelo STF, buscando-se pelo dispositivo constitucional em concreto, pelo direito nele previsto, ou, ainda, por menções ao pronunciamento judicial. Foi de grande relevância, igualmente, a consulta ao Portal da Constituição Cidadã da Câmara dos Deputados,⁸ que enumera os dispositivos constitucionais sujeitos à regulamentação, indicando os que já foram regulamentados e os que ainda pendem de concretização, bem como as proposições apresentadas relativamente a cada um deles. Todos os dados utilizados são públicos.

Pretende-se, com tal análise, fornecer uma concepção dialógica empiricamente embasada a respeito da omissão inconstitucional no Brasil, que revele as interações havidas entre STF e CN, bem como que avalie a efetividade do controle por omissão para realizar o projeto constitucional de 1988.

públicos não beneficiados por revisão geral anual garantida por norma de eficácia limitada, e não a fruição deste direito constitucional face ao óbice da inércia legislativa.

⁵ Neste esforço, foram excluídos os acórdãos proferidos nos seguintes processos: ADI 2.491, ADI 3.276, RE 843.112, ARE 1.283.051, RE 858.075, RE 1.237.867, RE 1.378.840, ADPF 983 e ADI 7.013.

⁶ Os casos selecionados estão identificados na seguinte base de dados: <https://tinyurl.com/4bhppajw>.

⁷ Foram considerados, sobretudo, os projetos legislativos editados posteriormente ao julgamento, em resposta ao pronunciamento do STF. Os projetos legislativos anteriores ao julgamento apenas foram considerados quando sua aprovação for posterior ao julgamento, a demonstrar algum tipo de resposta legislativa ao reconhecimento judicial da omissão.

⁸ Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/regulamentacao/dispositivos. Acesso em: 08 mar. 2023.

2 As teorias dos diálogos constitucionais

Pode-se dizer que as teorias dos diálogos constitucionais⁹ surgem como superação das teorias da última palavra judicial, que conferiam a apenas uma instituição o dever de interpretar terminantemente a Constituição. Os diálogos constitucionais revelam que a formação do sentido constitucional é resultado da interação dialógica mutuamente provocada pelos intérpretes da Constituição. Apresenta-se, assim, uma concepção de interpretação constitucional permeável à influência democrática do parlamento — em atenção à dificuldade contramajoritária — e capaz de explicar as relações empiricamente observadas entre os Poderes Judiciário e Legislativo.

Em um cenário dialógico, as decisões em matéria de direitos, sejam legislativas ou judiciais, estão sempre sujeitas ao escrutínio e à modificação operadas por outros agentes e instituições. Como afirma Louis Fisher, não há como se falar em capacidade especial do Poder Judiciário ou incapacidade do Legislativo para a contribuição produtiva na interpretação constitucional.¹⁰ A estabilidade jurídica sobre o sentido da Constituição apenas pode ser alcançada em um processo interpretativo que envolva todas as instituições e o povo.¹¹ Daí porque as “últimas palavras” sobre a Constituição serão, sempre, provisórias.

Sob um ângulo prático, ademais, a teoria constitucional aponta para uma atuação estratégica das instituições, que efetivamente dialogam umas com as outras e procuram antecipar e até mesmo evitar as reações que serão geradas pelas próprias decisões, buscando fazer valer, até o máximo possível, a sua posição a respeito do tema constitucional. É o que sustenta, no Brasil, Juliano Zaiden Benvindo, que indica o cariz amplamente político das relações entre as instituições, que ora se reafirmam como instituições democráticas e, em outros momentos, se associam para melhor operacionalizar os seus poderes.¹²

⁹ A utilização do plural, aqui, é intencional, e busca revelar que tais teorias não constituem campo homogêneo e bem delimitado de estudo, antes decorrendo das reflexões de diversos pesquisadores a partir da realidade dinâmica da interpretação constitucional. Daí porque não se propõe a realização dos diálogos constitucionais, mas sim se reconhece — como pretende a presente investigação — a sua realidade fática, para, a partir de tal constatação, melhor compreender o desenvolvimento do sentido da Constituição nas relações institucionais.

¹⁰ FISHER, Louis. Constitutional Interpretation by Members of Congress. *North Carolina Law Review*, Chapel Hill, v. 63, p. 715-716 e 747, 1985.

¹¹ DEVINS, Neal; FISHER, Louis. Judicial exclusivity and political instability. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 84, p. 91, 1998.

¹² BENVINDO, Juliano Zaiden. A “Última Palavra”, o Poder e a História: O Supremo Tribunal Federal e o discurso da supremacia no constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 201, p. 71-95, p. 81, 83 e 91, jan./mar. 2014.

Nesse sentido, Barry Friedman aponta que a corte constitucional, diante de sua posição relativamente frágil, modula suas decisões de acordo com as reações que considera prováveis no ambiente político. Analisando o “jogo da separação de poderes”, as cortes, mesmo antes de decidir, recebem informações das outras instituições, que as permitem prever as prováveis retaliações que determinado entendimento pode acarretar.¹³ A tomada de decisões é estratégica, portanto, e considera o quadro político-jurídico que circunda a atuação jurisdicional, bem como reconhece a interpretação constitucional que vem dos legisladores.

Já pela perspectiva legislativa de tais interações, J. Mitchell Pickerill demonstra que a deliberação constitucional travada nos parlamentos é, em grande parte, inspirada pelos influxos do controle de constitucionalidade.¹⁴ De modo semelhante ao que foi observado por Friedman, o autor verifica que, também nos parlamentos, a elaboração legislativa ocorre de modo estratégico, com vistas a evitar, sempre que possível, a declaração de inconstitucionalidade.

É na perspectiva dialógica que Pickerill observa a discussão parlamentar alavancada a pensar o direito constitucional. O legislador, assim, pondera a melhor forma de agir, não necessariamente buscando cumprir a Constituição, mas empreendendo um esforço para não ver declarada a nulidade do texto legal de sua autoria e da política pública decorrente.

A perspectiva dialógica envolve, pois, a responsividade das instituições, cientificando-as de que suas deliberações serão objeto de análise pelos demais intérpretes da Constituição e poderão, em tais diálogos, não subsistir, em movimento natural e legítimo. As teorias dos diálogos constitucionais reconhecem as interações perenes entre as instituições que compõem os Poderes Legislativo e Judiciário, cujos pronunciamentos pautam, conformam e limitam um ao outro, viabilizando a concretização estável e dialógica do direito constitucional.

3 Omissão legislativa em perspectiva dialógica

3.1 Omissão legislativa em sentido estrito e omissão legislativa em sentido amplo

A omissão legislativa, considerada a visão clássica sobre o espaço de liberdade político, seria estranha aos influxos do controle de constitucionalidade.

¹³ FRIEDMAN, Barry. The politics of judicial review. *Texas Law Review*, Austin, v. 84, p. 313-317, 2005.

¹⁴ PICKERILL, J. Mitchell. *Constitutional deliberation in Congress: the impact of Judicial Review in a separated system*. Durham, London: Duke University Press, 2004. p. 142-152.

Presente a *força normativa da Constituição*,¹⁵ contudo, o direito contemporâneo impõe ao legislador um dever de legislar que, se descumprido, viola o texto constitucional e abre caminho para a fiscalização judicial da atuação legislativa omissiva, que se dá também dialogicamente.

A força normativa implica que as disposições constitucionais sejam vistas como direito positivo, que obriga o Estado frente à sociedade, bem como a sociedade para consigo mesma, consideradas as eficácias vertical e horizontal dos direitos fundamentais.¹⁶ A concretização dos valores previstos na Constituição, por conseguinte, ainda que dotados de elevada abstração e programaticidade,¹⁷ não constitui opção política, mas se torna um dever jurídico, fundado na conformação política do que Canotilho chamou de “constitucionalismo dirigente”.¹⁸ Daí a necessidade da criação de um sistema capaz de identificar e sanar eventuais omissões impeditivas da realização da normatividade constitucional, reconhecendo a inércia estatal que frustra a efetivação do projeto constituinte.

A partir da obra de José Afonso da Silva sobre a aplicabilidade das normas constitucionais, as normas da Constituição podem deter eficácia limitada, plena ou contida. As normas de eficácia limitada, conquanto irradiem efeitos em decorrência da normatividade ínsita a toda disposição constitucional, possuem aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, uma vez que sua executoriedade está condicionada à existência de legislação regulamentadora.¹⁹ As normas de eficácia limitada são distintas das normas de eficácia plena e contida, que, com suas peculiaridades,

¹⁵ HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

¹⁶ Cf.: SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 393-394 e SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

¹⁷ É de Paulo Bonavides a lição de que essa “programaticidade” acarreta um desafio muito maior ao constitucionalismo do que aquele antes enfrentado com relação aos direitos de primeira geração, ante sua mais difícil e custosa concretização (BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 236-237), colocando em xeque o projeto de normatividade da Constituição.

¹⁸ CANOTILHO, José Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994. Conquanto o próprio autor tenha, posteriormente, feito a crítica a respeito da Constituição que “arrogar-se-ia ao papel de alavanca de Arquimedes com força para transformar o mundo”, capaz de trazer à terra o paraíso, manteve-se a sua visão em defesa de um constitucionalismo que limita os poderes constituídos a fim de que sua atuação promova o projeto constitucional (CANOTILHO, José Gomes. Rever ou romper com a constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 15, p. 111-124, abr./jun. 1996).

¹⁹ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 76 e 81-83.

possuiriam aplicabilidade imediata, produzindo efeitos independentemente de regulamentação.^{20 21}

A classificação de Silva permite distinguir a omissão inconstitucional *em sentido amplo* da omissão inconstitucional *em sentido estrito*. A omissão *em sentido amplo* — que também pode ser praticada pelo administrador ou a ele imputada — é a que decorre da inação do legislador relativamente a previsões constitucionais gerais, constantes de normas de eficácia plena ou contida. Nesse caso, não há um dever específico e expresso na Constituição relativamente ao legislador, mas sim um princípio ou ideal cuja concretização demandaria a atuação dos poderes públicos.

Já a omissão legislativa *em sentido estrito*, por outro lado, é o fenômeno que decorre da inação do legislador frente a um dever de legislar específico que lhe é expressamente imposto pela Constituição mediante uma norma de eficácia limitada. A presente pesquisa tem por objeto os diálogos decorrentes tão somente deste último tipo de omissão.

Não se desconhecem as visões de autores diversos que apresentam um quadro mais amplo da omissão legislativa, a exemplo de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, para quem o dever constitucional de legislar decorre “tanto de comandos explícitos da Lei Magna como de decisões fundamentais da Constituição identificadas no processo de interpretação”,²² de Vanice Regina Lírio do Valle, que aponta que “a identificação dos preceitos constitucionais a demandarem desenvolvimento legislativo (...) não se dará sempre e necessariamente de forma explícita no texto constitucional”,²³ e, ainda, de Eric Baracho Dore Fernandes, cuja obra aponta para a necessidade de se identificar “um dever constitucional de agir, implícito ou explícito, que se possa extrair da norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata”.²⁴

²⁰ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p. 82-83.

²¹ Não se desconhecem, aqui, as críticas feitas a tal formulação clássica, pensada ainda na década de 1960, dentre elas aquela que é formada no pensamento de Luís Virgílio Afonso da Silva, autor para o qual todas as previsões constitucionais exigem algum tipo de atuação estatal que proveja as condições fáticas e jurídicas para a sua realização, tornando todas as normas constitucionais, de alguma forma, normas de eficácia limitada. Ainda que se concorde com tal constatação, a classificação acima delineada não perde utilidade para os fins deste artigo, a fim de diferenciar a omissão legislativa em sentido estrito da omissão legislativa em sentido amplo.

²² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 1212.

²³ VALLE, Vanice Regina Lírio. *Sindicar a omissão legislativa: real desafio à harmonia entre os poderes*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007. p. 163-164.

²⁴ FERNANDES, Eric Baracho Dore. *Omissões inconstitucionais e seus instrumentos de controle*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 184.

Embora a omissão *em sentido amplo* possa ser imputada ao Poder Público como um todo e seja juridicamente sindicável — seja na via da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), de ações civis públicas, mandados de segurança ou mesmo de ações propostas por particulares sob o procedimento comum²⁵ —, a análise desse tipo de omissão foge ao escopo do presente trabalho. Adotou-se aqui premissa diversa.

Conquanto se reconheça a evolução que garantiu caráter dirigente e programático ao constitucionalismo e impôs um dever de agir ao poder público, entende-se aqui que, bem vistas as coisas, admitir a existência de omissões legislativas inconstitucionais decorrentes de deveres implícitos ou de “decisões fundamentais identificadas no processo de interpretação” importaria restrição excessiva da atuação legislativa, inconciliável com o princípio democrático.

Dessa forma, só é possível reconhecer omissão legislativa inconstitucional quando existir um dever expresso de legislar inscrito na Constituição como condição *sine qua non* para a efetividade da norma constitucional. Busca-se verificar empiricamente, no presente trabalho, se a decisão judicial que reconhece tal omissão tem sido ou não um instrumento capaz de viabilizar um diálogo com o CN que supra o vício, garantindo a força normativa da Constituição.

Explicado o ponto, passa-se à apresentação das técnicas decisórias adotadas no controle da omissão legislativa.

3.2 Técnicas decisórias em MI e ADO: declaração da mora legislativa, apelo ao legislador com fixação de prazo e sentenças intermediárias

Para os fins da investigação empírica, as técnicas decisórias utilizadas na fiscalização de inconstitucionalidade por omissão serão resumidas a três grupos: a declaração da mora legislativa, o apelo ao legislador e as sentenças intermediárias.

Como os dados levantados empiricamente revelam, o STF inicia a jurisdição pós-1988 limitando-se a declarar a mora legislativa e a comunicá-la ao Poder

²⁵ Nesse sentido, rechaçamos a ideia de que tal conceito restritivo implicaria violação ao princípio da proteção insuficiente de bens jurídicos inconstitucionais (SOUZA FILHO, Ademar Borges de. *Sentenças aditivas na jurisdição constitucional brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 38-39), já que os direitos constitucionalmente assegurados relativamente aos quais inexistente ordem expressa de legislar possuem tutela judicial efetiva, que deverá ser tempestivamente prestada pelo Poder Judiciário, ainda que não pelo viés da omissão legislativa, que, conforme demonstrado, inexistente.

Legislativo, em adesão ao que Alexandre de Moraes denomina de concepção não concretista da atuação judicial.²⁶

Sobretudo a partir de 2007, contudo, passam a ser comuns as decisões do STF que fixam um prazo para a atuação legislativa, ou que se utilizam de sentenças intermediárias, manipulando o ordenamento jurídico para viabilizar a realização imediata do direito constitucional obstado pela omissão. Passa-se, portanto, ao espectro “concretista” da atuação judicial frente à omissão legislativa, em prol da normatividade constitucional e sob o frequente argumento de que a mera declaração da mora legislativa seria ineficaz para acarretar o suprimento da omissão legislativa inconstitucional.

A partir de então, a fim de concretizar os direitos constitucionais não regulamentados pelo legislador, surgem também as *sentenças intermediárias*. Tais atos, conforme ensina William Akerman,²⁷ podem assumir cariz *interpretativo*, *transitivo*, ou *manipulativo*.²⁸

As sentenças intermediárias escapam ao binômio constitucional-inconstitucional. Se, no controle de constitucionalidade por ação, o STF tem sua atuação limitada à de um “legislador negativo”, extirpando a lei que infringe preceito constitucional,²⁹ o controle de constitucionalidade por omissão apresenta desafio muito maior, dado que o reconhecimento da inconstitucionalidade não acarreta a efetividade imediata da Constituição.

Assim, por meio das sentenças intermediárias interpretativas, o julgador pode restringir a normatividade de dispositivo legal, utilizando-se da interpretação conforme a Constituição ou da declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto.

Com as decisões intermediárias transitivas, a corte limita os efeitos da decisão que reconhece a inconstitucionalidade, mediante técnicas como a modulação

²⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo, Atlas, 2017. p. 139-142.

²⁷ AKERMAN, William. Decisões Intermediárias na Jurisdição Constitucional Brasileira. In: TOFFOLI, José Antonio Dias; AKERMAN, William; BALDINI, Alessandra; CARVALHO FILHO, José S. (org.). *Controle Concentrado de Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal*. Brasília: Editora Sobredireito, 2023. p. 181-216, p. 200-205.

²⁸ Conquanto se adote, aqui, a classificação preconizada por William Akerman, há múltiplas outras classificações existentes na academia. Cf., a respeito, SOUSA FILHO, Ademar Borges de. *Sentenças aditivas na jurisdição constitucional brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 111-118.

²⁹ Deve-se registrar, ainda assim, que, também no controle da inconstitucionalidade por ação, o STF tem avançado na utilização de sentenças de caráter intermediário, sejam interpretativas, manipulativas ou transitivas, em aparente alteração da dinâmica da separação de poderes. Para a análise de tais categorias, cf. AKERMAN, William. Decisões Intermediárias na Jurisdição Constitucional Brasileira. In: TOFFOLI, José Antonio Dias; AKERMAN, William; BALDINI, Alessandra; CARVALHO FILHO, José S. (org.). *Controle Concentrado de Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal*. Brasília: Editora Sobredireito, 2023. p. 181-216.

temporal, a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade e a declaração de constitucionalidade provisória de lei em trânsito para a inconstitucionalidade, transigindo com a Constituição em prol do melhor funcionamento do ordenamento jurídico.

Em nota ainda mais relevante, mediante as decisões manipulativas de caráter aditivo ou substitutivo, o juiz constitucional elimina a omissão ao adotar soluções normativas não previstas pelo legislador, modificando e reescrevendo o ordenamento jurídico em atividade genuinamente legislativa, por meio de decisão que produzirá efeitos até que sobrevenha a edição da norma pelo órgão responsável.³⁰ Conforme Sousa Filho, é no controle da omissão legislativa, e apenas tendo-o como pressuposto, que pode o Poder Judiciário desenvolver uma técnica decisória normativa,³¹ a relevar a relação inafastável da técnica com a omissão.

No MI, a evolução jurisprudencial do STF, que atinge a possibilidade de prolação de sentenças intermediárias, foi viabilizada pela ausência de disposição constitucional que previsse os efeitos da decisão a ser proferida na impetração. É de tal laconismo constitucional que surge a discussão, nos primeiros da Constituição de 1988, sobre a necessidade ou não de uma lei regulamentadora para garantir eficácia ao dispositivo que previa o mandado de injunção. Conquanto tal tese tenha sido rejeitada,³² assentando-se a autoaplicabilidade do instituto, o contexto abriu caminho para a construção casuística do MI e de seus efeitos no ordenamento jurídico a partir de cada julgamento realizado pelo STF.

A disciplina legal relativa ao MI, nada obstante, veio a ser densificada quando da edição da Lei nº 13.300/2016, que, adotando premissas jurisprudenciais do STF, dispôs sobre a adoção de providências que ultrapassam a mera ciência ao órgão omisso, provendo arcabouço legal legitimador do suprimento judicial normativo da omissão.³³

Em relação à ação direta de inconstitucionalidade por omissão, por outro lado, o texto da Constituição, conforme se extrai do §2º do art. 103, reduz as

³⁰ Para além da citada obra de William Akerman, cf., a respeito das sentenças manipulativas: ISRAEL, Lucas Nogueira. *A legitimidade das sentenças manipulativas com efeitos aditivos no controle judicial de constitucionalidade*: entre a supremacia judicial e a supremacia parlamentar. Brasília. 2014. 168 f. Dissertação (Mestrado) — Pós-graduação em Direito, Estado e Constituição da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2014; e SOUSA FILHO, Ademar Borges de. *Sentenças aditivas na jurisdição constitucional brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

³¹ SOUSA FILHO, Ademar Borges de. *Sentenças aditivas na jurisdição constitucional brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

³² A tese da não autoaplicabilidade do MI foi rejeitada no julgamento da questão de ordem no MI 107, hipótese em que o STF também fixara a orientação, a ser posteriormente alterada, que limitava a decisão a ser proferida na impetração ao reconhecimento da mora legislativa.

³³ Cf., a respeito, o art. 8º do diploma legislativo.

providências cabíveis a que seja dada ciência ao Poder competente para sanar a omissão, e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. Conquanto tal solução pareça contradizer o espírito de normatividade da Constituição, a opção decorre de preocupação legítima do constituinte relativamente à separação de poderes. No ponto, interessante notar que, no curso do processo constituinte, a possibilidade de suprimento normativo da omissão inconstitucional pelo STF havia sido expressamente prevista no primeiro substitutivo elaborado pela Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte. Tal hipótese, contudo, foi logo rejeitada. Confira-se, a respeito, quadro comparativo do dispositivo inicialmente previsto e daquele que acabou promulgado, elaborado a partir de obra que condensou as alterações havidas no âmbito do processo constituinte:³⁴

Quadro 1 — Evolução dos efeitos da decisão em ADO no curso da Assembleia Nacional Constituinte

Substitutivo 1 — Comissão de Sistematização	Texto Promulgado (05/10/1988)
art. 149. §2º Declarada a inconstitucionalidade, por omissão, de medida para tornar efetiva norma constitucional, será <i>assinado prazo</i> ao órgão do Poder competente, para a adoção das providências necessárias, <i>sob pena de responsabilidade e suprimento pelo Supremo Tribunal Federal</i>. art. 149. §3º <i>Decorrido o prazo aludido no parágrafo anterior sem que seja sanada a omissão, poderá o Supremo Tribunal Federal editar resolução, a qual, com força de lei, vigorará supletivamente.</i>	art. 103. §2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será <i>dada ciência</i> ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, <i>em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.</i>

Fonte: Elaboração própria.

Diante desse cenário, a adoção de soluções normativas no âmbito do controle concentrado de inconstitucionalidade por omissão depende de um ônus argumentativo ainda maior, considerada a necessidade de transpassar a literalidade do art. 103, §2º, da Constituição para entender autorizada a concretização imediata do direito obstado pela inação legislativa. Também aqui, contudo, a superveniente Lei nº 12.063/2009 veio a incorporar a posição jurisprudencial do STF, passando a autorizar o deferimento de medida cautelar em ADO, que poderá consistir em *qualquer providência a ser fixada pelo Tribunal*, conforme previsão adicionada ao

³⁴ LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. p. 262 e 485.

art. 12-F da Lei nº 9.868/1999. A lei superveniente tem justificado a adoção de medidas outras que não a mera ciência da omissão ao órgão legislativo, mas sim a fixação de prazos ao legislador, bem como a frequente adoção de sentenças de caráter normativo, seja no julgamento das medidas cautelares ou mesmo no pronunciamento final em ADO, sem que se reflita sobre a sua incompatibilidade com a previsão do art. 103, §2º.

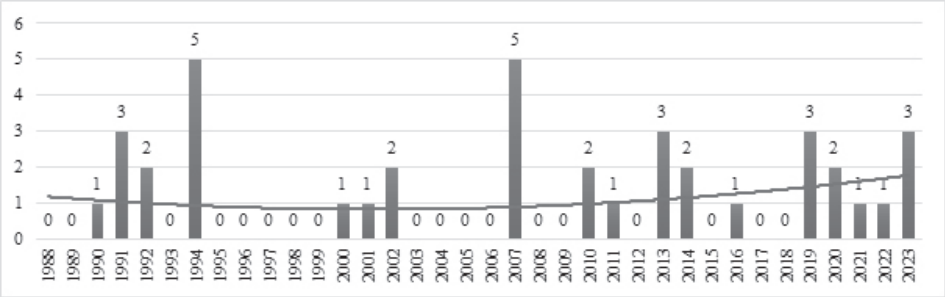
4 Análise empírica dos diálogos sobre a omissão legislativa

O tema da omissão inconstitucional *em sentido estrito* por muitas vezes chegou ao STF, demandando da instituição que sobre ele se debruçasse, imputando ao legislador a inconstitucionalidade decorrente de sua inércia quando esta fosse impeditiva da fruição de direitos. No presente tópico, considerado o histórico de acórdãos publicados pelo STF entre 1988 e 2023, examinam-se numericamente essas hipóteses a partir dos dados sobre o reconhecimento da omissão e sobre o seu saneamento, ou não, pelo legislador.

Em nota inicial, é relevante identificar o incremento gradual do número de omissões legislativas reconhecidas pelo STF através dos anos. Com efeito, dado o ineditismo do quadro jurídico instaurado pela Constituição de 1988, que previu uma série de deveres específicos de legislar, parece natural imaginar que o legislador não regulamentaria todos esses direitos imediatamente, considerada a complexidade inata a um processo legislativo democrático. Assim, nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, foram poucas as omissões legislativas *em sentido estrito* reconhecidas pelo STF, já que não se poderia falar, propriamente, em mora, ausente um lapso temporal mínimo para a regulamentação.

Os dados demonstram, contudo, uma alteração nessa tendência, conforme revela o gráfico 1, que aponta para o crescimento do número de inconstitucionalidades derivadas da omissão legislativa reconhecidas anualmente. Veja-se, no ponto, que, apenas entre os anos de 2019 e 2023, foram reconhecidas 10 omissões legislativas *em sentido estrito*. O número, conquanto pareça baixo, é apenas uma unidade inferior ao total de omissões reconhecidas entre 1988 e 1999 (com 11 omissões legislativas reconhecidas no período de doze anos), sendo equivalente, ainda, a 25,6% de todas as omissões de tal natureza reconhecidas entre 1988 e 2023, que somam 39 casos. Há, portanto, um aumento do número de omissões reconhecidas em cada ano, que reflete a compreensão de que, quanto mais distantes estamos do ano da promulgação do texto constitucional, mais graves vêm sendo consideradas as omissões legislativas que persistem, obstando a normatividade plena da Constituição.

Gráfico 1 — Número de omissões legislativas *em sentido estrito* reconhecidas pelo STF em cada ano mediante acórdãos publicados entre 1988 e 2023



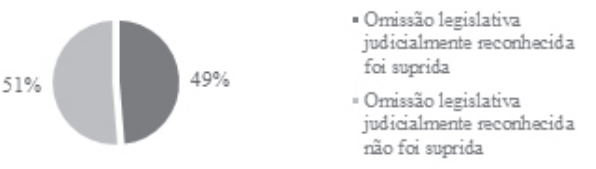
Fonte: Elaboração própria.

Importa aferir, contudo, se o incremento dos diálogos a partir do Poder Judiciário tem originado respostas efetivas no Poder Legislativo, que afastem a inconstitucionalidade.

Os números obtidos empiricamente demonstram uma grande resistência para o saneamento das omissões legislativas *em sentido estrito*. Como se verifica do gráfico 2, dentre todos os casos em que o vício foi reconhecido pelo STF, a inércia legiferante veio a ser suprida pelo CN em apenas 49% das vezes. Isso revela que o diálogo constitucional movido entre as instituições, conquanto presente, não tem sido suficientemente capaz, na maioria dos casos, de mobilizar a atuação em prol da normatividade constitucional.

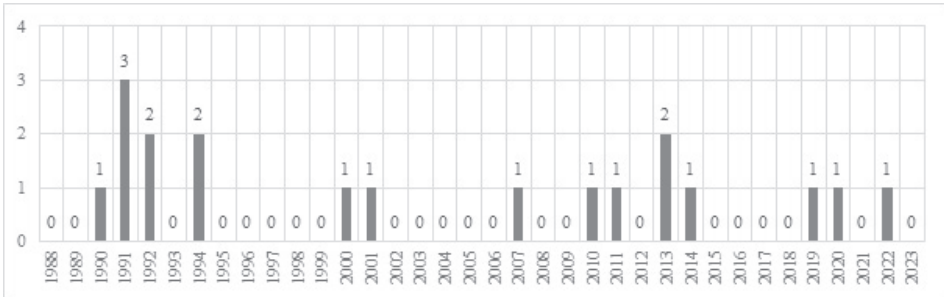
Na mesma direção, o gráfico 3 aponta para o número de casos julgados pelo STF em cada ano entre 1988 e 2023 nos quais a omissão judicialmente reconhecida restou posteriormente solucionada pelo Poder Legislativo. Quando comparado com o gráfico 1, também esse dado aponta para um grave entrave ao cumprimento do dever constitucional de legislar, mesmo quando já reconhecida judicialmente a omissão inconstitucional.

Gráfico 2 — Comparação entre os casos em que a omissão legislativa judicialmente reconhecida foi suprida no curso do julgamento ou após o pronunciamento final do STF mediante acórdãos publicados entre 1988 e 2023 e os casos em que não foi suprida



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 3 — Quantidade de casos julgados em cada ano pelo STF nos quais a omissão legislativa inconstitucional reconhecida veio a efetivamente ser suprida pelo Poder Legislativo



Fonte: Elaboração própria.

É de se notar, contudo, que o não suprimento da omissão inconstitucional não significa, necessariamente, que não houve nenhuma reação por parte do Poder Legislativo.

Nesse sentido, o gráfico 4 registra, dentre os casos em que a omissão legislativa não foi suprida, aqueles nos quais existe alguma proposição legislativa em andamento voltada ao saneamento da omissão. Verifica-se da figura que 65% dos casos contam com algum tipo de projeto em andamento, a revelar existente, na maioria deles, alguma movimentação do legislador para a regulamentação do direito constitucional, ainda que tal esforço não tenha resultado em aprovação ou sido capaz, até o momento, de solucionar o impasse.

A conclusão reforça um problema ínsito ao modelo programático de 1988: as múltiplas normas de eficácia limitada a demandar regulamentação por vezes se colocam em debates espinhosos, nos quais é difícil alcançar maiorias políticas suficientes para a aprovação dos projetos legislativos. A opção de deixar ao futuro a regulamentação do direito constitucional, assim, é um obstáculo que a Constituição coloca no caminho da sua própria normatividade. A aprovação do projeto legislativo, afinal, depende da concordância da maioria e das conjunturas políticas. Ainda que assim o seja, na maior parte dos casos, houve algum tipo de procedimento legislativo instaurado no CN após a decisão judicial sobre a omissão, mesmo que a proposição legislativa não tenha alcançado, até o momento, a força política necessária para sua conversão em lei. O pronunciamento do STF que constitui em mora o Poder Legislativo, seja qual for a técnica decisória utilizada, é fator que alavanca o diálogo constitucional, influenciando na autoria de projetos legislativos e servindo como fundamento a ser utilizado pelos legisladores no curso da atividade legiferante para a formação das maiorias necessárias. Não há, pois,

jurisprudencial e para que fosse registrada cada decisão uma única vez no gráfico apresentado, foi adotada uma regra de preponderância, de modo que, na representação gráfica, as sentenças intermediárias preponderam sobre as decisões com apelo ao legislador com fixação de prazo, e, estas, por sua vez, preponderam sobre a mera declaração da mora legislativa.³⁵

Gráfico 5 — Número de acórdãos mediante os quais utilizadas, em cada ano, as técnicas decisórias da declaração da mora legislativa, do apelo ao legislador com fixação de prazo e da sentença intermediária em pronunciamentos publicados pelo STF entre 1988 e 2023



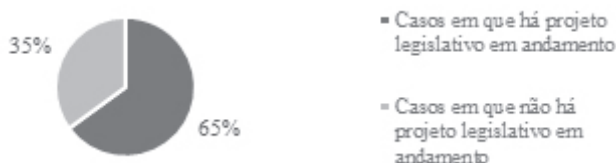
Fonte: Elaboração própria.

Como se vê, os dados apontam para uma maciça substituição da técnica da declaração da mora legislativa pela utilização de sentenças intermediárias e, apenas ocasionalmente, pelo apelo ao legislador com fixação de prazo. Observa-se um abandono da declaração pura e simples da inércia em prol de uma visão concretista do controle de inconstitucionalidade por omissão. Esta inclinação para a utilização de sentenças intermediárias — instaurada sobretudo em 2007 — já se tornou amplamente majoritária na jurisprudência do STF, alcançando 49% de todas as decisões mediante as quais reconhecida a mora legislativa inconstitucional no período analisado, conforme revela o gráfico 6. Resta saber, contudo, o reflexo de tal postura no que se refere aos diálogos constitucionais.

³⁵ Importa mencionar o caso *sui generis* da ADO 25, em cujo julgamento o STF, diante do reconhecimento da omissão legislativa, homologou acordo formalizado entre as partes, mediante o qual se comprometiam ao saneamento da omissão. Nesse caso, que será mais bem aprofundado no próximo subtópico, não houve sentença intermediária nem fixação de prazo ao legislador, de modo que, para os fins da representação no gráfico 4, a ADO 25 foi incluída na categoria dos processos em que utilizada a técnica da declaração da mora legislativa.

a imposição do STF sobre o CN — já que inexistente a “última palavra” judicial — mas sim a provocação ao legislador para que atue, tomando a palavra a respeito da Constituição.

Gráfico 4 — Percentual de casos em que a omissão judicialmente reconhecida não foi suprida nos quais há ou não há projeto legislativo em andamento a fim de sanar a omissão



Fonte: Elaboração própria.

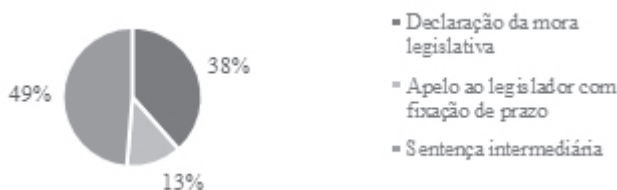
Sob um outro prisma, o incremento no número de casos envolvendo a omissão inconstitucional foi acompanhado de uma evolução jurisprudencial no que diz respeito ao remédio a ser administrado pelo STF frente à inércia legislativa. Conforme antes apontado, a Corte iniciou a jurisdição constitucional pós-1988 limitando-se a declarar a mora legislativa, mas, diante da aparente inocuidade desse método, que parecia ser incapaz de fomentar a atuação legislativa, o Tribunal passa, notadamente a partir do ano de 2007, a fixar prazos para a atuação do Poder Legislativo, e, ainda, a adotar sentenças intermediárias, por vezes de caráter normativo aditivo, tomando para si a responsabilidade de garantir a normatividade imediata do dispositivo constitucional violado pela inércia legislativa.

Pretende-se verificar aqui, diante dos dados relativos ao saneamento da omissão legislativa entre 1988 e 2023, se a avaliação da Corte estava correta, isto é, se a decisão constitucional que se limita a declarar a mora legislativa era, realmente, incapaz de instaurar um diálogo constitucional que acarretasse o saneamento da inconstitucionalidade. Ainda, busca-se aferir se a postura proativa e concretista do Poder Judiciário ocasionou reflexo em tal interação com o CN, impulsionando a atuação legislativa.

A fim de examinar essa evolução, foi elaborado o gráfico 5, que revela o número de decisões em que utilizada cada técnica decisória em todos os anos entre 1988 e 2023.

Dessa maneira, as técnicas decisórias possíveis foram reduzidas às três possibilidades antes citadas: (i) declaração da mora legislativa; (ii) apelo ao legislador com fixação de prazo; e (iii) sentença intermediária. Não se desconhece que tais técnicas por muitas vezes se sobrepõem. Contudo, a fim de demonstrar a evolução

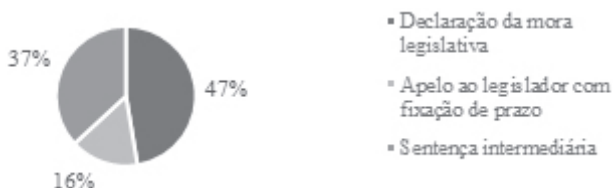
Gráfico 6 — Porcentagem de acórdãos mediante os quais utilizadas as técnicas decisórias da declaração da mora legislativa, do apelo ao legislador com fixação de prazo e da sentença intermediária em pronunciamentos publicados pelo STF entre 1988 e 2023



Fonte: Elaboração própria.

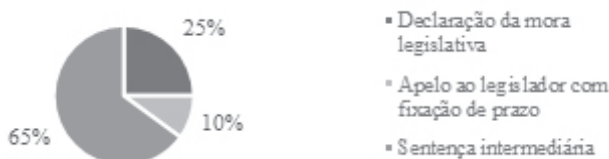
Devem ser analisados, então, os gráficos 7 e 8, que apontam as técnicas de julgamento utilizadas pelo STF nos casos em que a omissão judicialmente reconhecida foi ou não foi suprida pelo CN, respectivamente. Interessante notar, neste esforço, que os diálogos iniciados pelo Judiciário a partir de sentenças intermediárias atingem números expressivos, com 37% dos casos, nas hipóteses em que a omissão veio a ser suprida, e 65% dos casos, naquelas em que a omissão persiste. Tal técnica é seguida da declaração da mora legislativa, com 47% e 25%, respectivamente, e do apelo ao legislador com fixação de prazo, utilizada mais raramente, em 16% e 10% das vezes.

Gráfico 7 — Técnicas de julgamento utilizadas pelo STF nos casos em que a omissão judicialmente reconhecida veio a ser suprida pelo Poder Legislativo



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 8 — Técnicas de julgamento utilizadas pelo STF nos casos em que a omissão judicialmente reconhecida não veio a ser suprida pelo Poder Legislativo



Fonte: Elaboração própria.

É possível extrair conclusões relevantes dos dados inscritos nos gráficos 7 e 8.

A princípio, observa-se que a análise empírica enfraquece a argumentação desenvolvida no âmbito do STF quanto à inocuidade da declaração da mora legislativa. Vê-se, no ponto, que, entre as omissões que vieram a ser sanadas pelo Poder Legislativo, 47% decorreram de diálogos instaurados pelo Judiciário a partir de declarações da mora legislativa. Não há como se falar, portanto, que tais decisões sejam inefetivas, já que constituem, como registrado, fator impulsionador dos debates havidos no âmbito legislativo.

Por outro lado, o elevado número de casos em que ocorrida a prolação de sentenças intermediárias nos quais o Poder Legislativo nada veio a dizer — 65% — pode demonstrar que a adoção de tal técnica não impulsiona o CN a agir, antes podendo, na verdade, retardar a sua atuação. Isso não seria de todo estranho, considerando que, ao prover normatividade provisória, o STF retira do CN o ônus de legislar, consideradas as já antes mencionadas dificuldades em se atingir maiorias políticas para o atendimento ao comando constitucional. Assim, já ausente, do ponto de vista estritamente normativo, o obstáculo ao exercício do direito constitucional, nada restaria ao Legislativo para fazer, a menos que discordasse gravemente da regulamentação provisória instituída pelo Judiciário. Entende-se, aqui, que tal inércia constituiria resposta possível em um ambiente dialógico, uma vez que a ausência de reação do CN, que não legisla sobre o tema e permite a continuidade da regulamentação elaborada judicialmente, é uma reação que demonstra a ausência de vontade política em revogá-la ou alterá-la, eventualmente podendo significar uma concordância pelo silêncio.

A técnica do apelo ao legislador com fixação de prazo, por outro lado, também não se mostrou efetiva, uma vez que, em todos os casos em que constituiu a principal ferramenta decisória, o prazo estabelecido foi descumprido pelo legislador, como se verifica dos MIs 283 e 232, da ADI 3.682 e da ADO 67. Única exceção é a ADO 27, cujo prazo fixado pelo STF ainda não foi descumprido, uma vez que ainda está em curso. Inexiste precedente de prazo fixado pelo STF que tenha sido observado pelo CN, a apontar para a também ineficácia desse método criativo de solução para a omissão legislativa em âmbito judicial.

Resultam enfraquecidas, portanto, as razões oferecidas pelo STF, já que, por um lado, a declaração da mora legislativa pode ser um fator efetivo para impulsionar o processo legislativo ao suprimento da omissão, e, por outro, a utilização de sentenças intermediárias e a fixação de prazos ao legislador não necessariamente fomentam o diálogo constitucional em maior medida do que as declarações da

mora legislativa, antes podendo retardar a resposta legislativa. Não se desconsidera que a utilização de sentenças intermediárias é técnica relativamente mais recente no país, podendo se argumentar que ainda não houve tempo para o suprimento das omissões reconhecidas mediante as decisões que se valeram de tal técnica decisória. Isso não altera, contudo, o quadro analisado, que aponta para uma maior efetividade, até 2023, das decisões declaratórias da mora legislativa.

A partir dessa conclusão, contudo, é interessante observar o gráfico 9, que revela o lapso temporal decorrido entre a decisão do STF e o suprimento da omissão legislativa, dentre os casos que o Poder Legislativo veio a editar a norma regulamentadora reclamada pela Constituição.³⁶ A aferição do tempo é capaz de demonstrar a influência judicial no processo legislativo, indicando o diálogo constitucional.

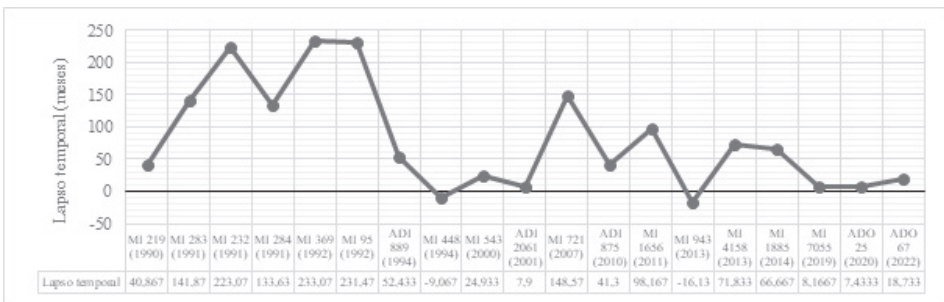
De tal representação, extraímos informações importantes. A princípio, nota-se visualmente do gráfico que o tempo entre a decisão judicial e o saneamento da omissão legislativa pelo CN diminuiu sensivelmente nos últimos anos. Isso aponta para uma tendência, portanto, de maior agilidade no suprimento das omissões, nas hipóteses em que há consenso majoritário no campo político para o tratamento do tema. Considerando que, nos últimos anos, prevaleceu a utilização de sentenças intermediárias, pode-se inferir que, enquanto as hipóteses de suprimento da omissão frente a sentenças intermediárias sejam minoritárias — como revelam os gráficos 7 e 8 —, nas hipóteses em que o CN efetivamente age para sanear a inconstitucionalidade, tal atuação ocorre mais rapidamente do que antes ocorria, quando a Corte se limitava à declaração da mora legislativa. Mais do que isso, portanto, a resposta legislativa frente à utilização de sentenças intermediárias parece se encaixar, no mais das vezes, em dois extremos: ou o CN se mantém inerte, permitindo que se eternize a normatividade instaurada pelo STF, ou atua rapidamente, editando o ato normativo reclamado pela Constituição em tempo relativamente curto.

O gráfico aponta para um componente dialógico de ordem temporal, já que, se as omissões reconhecidas judicialmente têm sido sanadas mais rapidamente, o Poder Legislativo tem levado em conta o pronunciamento judicial que o constitui em mora, bem como a técnica decisória utilizada pela corte, e priorizado a regulamentação do direito constitucional obstado pela inércia.

³⁶ Para fins da representação gráfica, conforme se verifica da planilha que baseou a sua elaboração, foi feita a subtração entre a data da publicação da norma regulamentadora pela data da decisão judicial, obtendo-se um resultado em dias que foi dividido por 30 para a definição do lapso temporal em meses. Todo o cálculo foi realizado mediante fórmulas constantes da própria planilha. Em suma, a operação foi a seguinte: lapso temporal = (data da publicação da norma — data da decisão judicial) / 30.

Por outro lado, é preciso ressaltar dois casos *sui generis*: os MIs 448³⁷ e 943.³⁸ Em ambos os casos, o lapso temporal registrado na planilha é negativo, uma vez que a norma regulamentadora foi editada pelo Poder Legislativo no curso do julgamento das impetrações, mas antes de sua decisão final, o que não afasta o seu componente dialógico. Optou-se, aqui, por indicar um valor negativo — e não o valor “zero” — já que o dado revela o maior ou menor tempo transcorrido entre o saneamento da omissão e a tomada de decisão jurisdicional.

Gráfico 9 — Lapso temporal em meses entre a decisão do STF e o suprimento da omissão legislativa



Fonte: Elaboração própria.

Os dados reunidos demonstram, em síntese, uma grande dificuldade para a regulamentação plena de todos os direitos constitucionais de eficácia limitada. Revelam, por outro lado, o incremento do número de omissões legislativas *em sentido estrito* reconhecidas através dos anos, a refletir a maior preocupação com a inércia impeditiva da normatividade constitucional plena em decorrência do distanciamento temporal do marco de 1988. Apontam, ainda, a alteração estratégica do STF no que se refere ao saneamento do vício, com a adoção ampla de uma visão

³⁷ No primeiro julgado, é interessante notar que, distribuído o MI em 08.11.1993 — e, na mesma data, indeferido o pedido de liminar, pedindo-se informações ao Congresso Nacional sobre a falta de regulamentação do art. 203, inciso V, da Constituição —, foi logo depois, em 07.12.1993, aprovada a proposição legislativa que originou a Lei nº 8.742, regulamentadora do direito constitucional antes obstado pela omissão. Contudo, ao tempo em que prestara informações ao STF, o presidente do CN informara apenas a existência de projetos legislativos em andamento. Tal informação não foi atualizada antes do julgamento definitivo e, mesmo já havendo lei promulgada a respeito, o STF reconheceu, em julgamento ocorrido em 05.09.1994, haver omissão legislativa inconstitucional — que, na verdade, não mais havia. Resta presente, contudo, o componente dialógico, já que o Poder Legislativo, ao tempo da aprovação do projeto, já havia sido instado a informar sobre o exercício do dever específico de legislar imposto pela Constituição, que, àquele tempo, não havia sido cumprido.

³⁸ Neste caso, no qual o componente dialógico é ainda mais acentuado, se verifica que o STF, em julgamento ocorrido em 22.06.2011, havia concluído, à unanimidade, pelo reconhecimento da omissão legislativa inconstitucional a respeito do art. 7º, inciso XXXI, da Constituição, mas suspendera o julgamento para

concretista mediante a utilização de sentenças intermediárias que, conquanto possibilitem uma solução imediata do impasse, não necessariamente são mais bem capazes de impulsionar o agir legislativo. Indicam, por fim, a existência de projetos legislativos em andamento na maioria dos casos em que a omissão legislativa judicialmente reconhecida não foi suprida, a indicar um esforço legislativo sobre o tema, ainda que ausentes as condições políticas para a aprovação da proposição. Este o quadro revelado pelos dados.

Sob o ângulo dos diálogos constitucionais concretos, tais dados revelam, sobretudo, uma interação entre os poderes constituídos com vistas à efetivação do direito constitucional, ou, ainda, à ampliação de seus próprios poderes. A alteração da postura do STF — que vai do não concretismo ao concretismo geral — apenas pode ser entendida como uma resposta à postura do CN, cuja omissão forneceu a justificativa prática ideal para a adoção de soluções judiciais normativas, que, embora sejam louváveis sob o ponto de vista da normatividade constitucional, não possuem embasamento constitucional sólido, sobretudo no controle abstrato de constitucionalidade, conforme demonstrado no capítulo 2.

Por outro lado, a inércia do CN frente a soluções normativas efetivamente já adotadas pelo STF revela aspecto dialógico interessante, na medida em que a atuação do Poder Judiciário, longe de impulsionar o Legislativo a atuar, antes retira dele a responsabilidade política por fazê-lo, retardando a regulamentação do direito constitucional a partir de um embasamento legislativo democrático. Ainda pelo lado legislativo de tais interações, a redução do tempo entre o reconhecimento da omissão e o seu saneamento pelo CN, nas hipóteses em que ocorrido o suprimento, é face deste mesmo jogo dialógico, e pode ser entendido como forma de evitar maiores intervenções judiciais, ou, ainda, de restringir o poder normativo do STF.

É importante registrar que não é necessariamente reprovável a atuação proativa e concretista do Poder Judiciário, considerando que, sob a óptica dos diálogos, nada impede a utilização dessa técnica decisória. Com efeito, a omissão impeditiva da normatividade constitucional é vício grave, que não pode ser menosprezado

posterior explicitação do dispositivo final, ante solicitação do ministro relator, que pretendia apresentar ao Tribunal solução normativa para o caso que atendesse às propostas expostas pelos demais ministros. Ocorre que, antes de retomado o julgamento, foi aprovada, em 11.10.2011, a Lei nº 12.506, regulamentadora do direito constitucional ao aviso prévio proporcional ao tempo de serviço. Esvaziou-se, portanto, a necessidade de se adotar uma solução judicial criativa para o caso — como pretendia o relator —, e, conquanto a ordem tenha sido concedida na impetração, determinou-se a aplicação, nesse e nos demais casos anteriores à lei, da regulamentação elaborada em âmbito legislativo. O diálogo permitiu, assim, que a solução normativa judicial coincidissem com a previsão legislativa.

e exige postura institucional firme. É a compatibilidade constitucional de tal atuação no controle abstrato de constitucionalidade e, sobretudo, a sua utilidade para o pleno desenvolvimento da Constituição, considerados os dados apresentados quanto aos diálogos, que se questiona.

Seja a partir do STF ou do CN, pois, os dados apontam para um concreto jogo dialógico sobre a Constituição, a repisar a inexistência de última palavra judicial, ainda que, por vezes, a decisão jurisdicional represente uma última palavra provisória. Na prática, STF e CN vêm suprimindo concomitante e dialogicamente a omissão legislativa *em sentido estrito*, colmatando-a mediante soluções normativas criativas, no âmbito judicial, e típicas, na seara legislativa. Nenhuma dessas soluções, contudo, é definitiva, sempre permitindo que se inicie uma nova rodada dialógica, não para que se afirme a primazia de uma instituição, mas para que se avance na concretização do projeto constitucional frente ao desenvolvimento social.

Quadro 2 — Síntese da pesquisa empírica

(Continua)

Processo	Data da decisão	Objeto	Técnica de julgamento	Houve projeto legislativo?	Se sim, qual?	Situação em 31/12/2023	Data da publicação	Se aprovado, diploma legislativo correspondente
MI 219	22.08.1990	Art. 45, §1º, CF.	Declaração da mora legislativa.	Sim	PLC 165/1993	Aprovado	30.12.1993	LC nº 78
MI 283	20.03.1991	Art. 8, §3º, ADCT.	Declaração da mora legislativa.	Sim	PLS 134/1995 (Arquivado); MPv 65/2002	Convertido em lei	13.11.2002	Lei nº 10.559
MI 232	02.08.1991	Art. 195, §7º, CF.	Apelo ao legislador com fixação de prazo	Sim	PLS 20/2005	Aprovado	27.11.2009	Lei nº 12.101
MI 284	22.11.1991	Art. 8, §3º, ADCT.	Declaração da mora legislativa.	Sim	PLS 134/1995 (Arquivado); MPv 65/2002	Convertido em lei	13.11.2002	Lei nº 10.559
MI 369	19.08.1992	Art. 7º, XXI, CF.	Declaração da mora legislativa.	Sim	PLS 89/1989	Aprovado	11.10.2011	Lei nº 12.506
MI 95	07.10.1992	Art. 7º, XXI, CF.	Declaração da mora legislativa.	Sim	PLS 89/1989	Aprovado	12.10.2011	Lei nº 12.507
ADI 889	16.03.1994	Art. 23, parágrafo único, ADCT.	Declaração da mora legislativa.	Sim	PL 4570/1998	Aprovado	06.07.1998	Lei nº 9.688
MI 361	08.04.1994	Art. 192, §3º, CF.	Declaração da mora legislativa.	Não	-	-	-	-

(Continua)

Processo	Data da decisão	Objeto	Técnica de julgamento	Houve projeto legislativo?	Se sim, qual?	Situação em 31/12/2023	Data da publicação	Se aprovado, diploma legislativo correspondente
MI 20	19.05.1994	Art. 37, VII, CF.	Declaração da mora legislativa.	Sim	PLP 56/1989 ; PLP 54/1989 ; PLS 88/1989; PLP 161/1993; PLS 42/1994; PLP 192/1994; PLP 29/1995 ; PLP 30/1995; PLS 94/1995; PLP 43/2007; PLS 710/2011; PLS 120/2013; PLS 327/2014; PLS 375/2018; e PLP 45/2022.	Todos não aprovados ou arquivados. O último está aguardando Parecer do Relator na Comissão de Administração e Serviço Público (CASP)	-	-
MI 448	05.09.1994	Art. 203, V, CF.	Declaração da mora legislativa.	Sim	PL 4100/1993	Aprovado	07.12.1993	Lei nº 8.742
MI 438	11.11.1994	Art. 37, VII, CF.	Declaração da mora legislativa.	Sim	Vide MI 20.	Vide MI 20.	-	-
MI 543	26.10.2000	Art. 8, §3º, ADCT.	Declaração da mora legislativa	Sim	PLS 134/1995 (Arquivado)/ MPv nº 65, de 2002	Convertido em lei	13.11.2002	Lei nº 10.559
ADI 2.061	25.04.2001	ART. 37, X, CF.	Declaração da mora legislativa.	Sim	Projeto de Lei (CD) nº 5299/2001	Aprovado	18.12.2001	Lei nº 10.331
MI 485	25.04.2002	Art. 37, VII, CF.	Declaração da mora legislativa.	Sim	Vide MI 20.	Vide MI 20.	-	-
MI 585	15.05.2002	Art. 37, VII, CF.	Declaração da mora legislativa.	Sim	Vide MI 20.	Vide MI 20.	-	-
ADI 3.682	09.05.2007	Art. 18, §4º, CF.	Apelo ao legislador com fixação de prazo	Sim	PLP 416/08; PLP 397/2014; e PLP 137/2015	Vetado // Vetado // Aguardando Criação de Comissão Temporária pela MESA	-	-

(Continua)

Processo	Data da decisão	Objeto	Técnica de julgamento	Houve projeto legislativo?	Se sim, qual?	Situação em 31/12/2023	Data da publicação	Se aprovado, diploma legislativo correspondente
MI 721	30.08.2007	Art. 40, §4º, CF.	Sentença intermediária	Sim	PLP 472/2009; PLP 555/2010; PLP 147/2012; PLC 245/2019 e PLP 42/2023 (apensados) e PEC 6/2019	Aguardando designação de relator em comissão // Apensado ao PLP 472/2009 // Apensado ao PLP 472/2009 // Aguardando Deliberação na Comissão de Trabalho (CTRAB) // Aprovada	12.11.2019	EC nº 103
MI 712	25.10.2007	Art. 37, VII, CF.	Sentença intermediária	Sim	Vide MI 20.	Vide MI 20.	-	-
MI 708	25.10.2007	Art. 37, VII, CF.	Sentença intermediária	Sim	Vide MI 20.	Vide MI 20.	-	-
MI 670	25.10.2007	Art. 37, VII, CF.	Sentença intermediária	Sim	Vide MI 20.	Vide MI 20.	-	-
ADI 875	24.02.2010	Art. 161, II, CF.	Sentença intermediária	Sim	PLP 288/2013	Aprovado	17.07.2013	LC nº 143
RE 584.313	06.10.2010	ART. 37, X, CF.	Sentença intermediária	Não	-	-	-	-
MI 1.656	20.10.2011	Art. 40, §4º, CF.	Sentença intermediária	Sim	PLP 454/2014; PEC 6/2019	Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPAS) // Aprovada.	12.11.2019	EC nº 103
MI 943	06.02.2013	Art. 7º, XXI, CF.	Sentença intermediária	Sim	-	Aprovado	-	-
RE 580.963	18.04.2013	Art. 203, V, CF.	Sentença intermediária	Sim	PL 5933/2013	Apensado ao PL 6892/2010, que aguarda a designação de relator na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família	-	-
MI 4.158	18.12.2013	Art. 40, §4º, CF.	Sentença intermediária	Sim	PLP 454/2014; PEC 6/2019	Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPAS) // Aprovada.	12.11.2019	EC 103

(Continua)

Processo	Data da decisão	Objeto	Técnica de julgamento	Houve projeto legislativo?	Se sim, qual?	Situação em 31/12/2023	Data da publicação	Se aprovado, diploma legislativo correspondente
MI 1.885	22.05.2014	Art. 40, §4º, CF.	Sentença intermediária	Sim	Vide MI 4.158.	Vide MI 4.158.	12.11.2019	EC 103
ADI 5.020	01.07.2014	Art. 45, §1º, CF.	Declaração de inconstitucionalidade	Sim	PL 8227/2017 PL 8412/2017 PLP 19/2020 PLP 135/2023 PLP 157/2023	De todos os projetos, apenas está em tramitação o PLP 19/2020, que está apenas ao PLP 156/2012. Este último, por sua vez, está pronto para pauta no plenário.	-	-
ADO 25	30.11.2016	Art. 91, ADCT.	Sentença intermediária	Sim	PLP 354/2017; PEC 188/2019 (PEC do pacto federativo).	Apensado a outros projetos que, por sua vez, encontram-se arquivados; arquivada.	-	-
MI 7.055	12.03.2019	Art. 40, §4º, CF.	Sentença intermediária	Sim	PEC 6/2019	Aprovada	12.11.2019	EC nº 103
ADO 26	13.06.2019	Art. 5º, XLI.	Sentença intermediária	Sim	PL 2672/2019; PL 2057/2019; PL 1051/2019; PL 4949/2019; PL 2564/2021; PLS 4240/2019	Arquivado; Apensado ao PL 7702/2017 (por sua vez, apensado a outra que está pronto para pauta no plenário); Arquivada; Apensado ao PL 6314/2005, que aguarda relatório em comissão; Apensado ao PL 5944/2016 — pronto para pauta no plenário; Arquivado.	-	-
MI 4.733	13.06.2019	Art. 5º, XLI.	Sentença intermediária	Sim	Vide ADO 26.	Vide ADO 26.	-	-
ADO 25	20.05.2020	Art. 91, ADCT.	Declaração da mora legislativa (homologação de acordo)	Sim	PLP 133/2020	Aprovado	29.12.2020	LC nº 176
RE 1.014.286	31.08.2020	Art. 40, §4º, CF.	Sentença intermediária	Não	-	-	-	-

(Conclusão)

Processo	Data da decisão	Objeto	Técnica de julgamento	Houve projeto legislativo?	Se sim, qual?	Situação em 31/12/2023	Data da publicação	Se aprovado, diploma legislativo correspondente
MI 4.204	23.11.2021	Art. 40, §4º, CF.	Sentença intermediária	Não	-	-	-	-
ADO 67	06.06.2022	Art. 155, §1º, III, CF.	Apelo ao legislador com fixação de prazo	Sim	PEC 45/2019	Aprovada	20.12.2023	EC nº 132
ADO 27	03.07.2023	Art. 3º, EC 45/2004.	Apelo ao legislador com fixação de prazo	Não	-	-	-	-
MI 4.733	22.08.2023	Art. 5º, XLI.	Sentença intermediária	Não	-	-	-	-
ADO 38	28.08.2023	Art. 45, §1º, CF.	Sentença intermediária	Não	-	-	-	-

Fonte: Elaboração própria.

Conclusão

O trabalho realizou uma aproximação empírica dos diálogos constitucionais entre o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Congresso Nacional (CN) sobre a omissão legislativa no período entre 1988 e 2023. O tema, embora parcialmente explorado na teoria, não tinha, até onde se sabe, sido submetido a um “teste empírico”, o que motivou o exame dos diálogos havidos no Brasil nos primeiros trinta e seis anos de vigência da Constituição de 1988. A partir de tal panorama, as análises realizadas, de um lado, fulminam as pretensões de supremacia judicial sobre a interpretação constitucional, e, de outro, viabilizam uma investigação concreta da efetividade dos instrumentos dialógicos postos em prática pelo STF para o suprimimento da omissão legislativa.

A pesquisa evidenciou o grande número de inconstitucionalidades por omissão reconhecidas pelo STF cujo pronunciamento não foi capaz de fomentar a atuação legislativa a ponto de ser editada a norma regulamentadora do direito constitucional. Nem por isso pode-se afirmar, contudo, que inexistente diálogo. Na maioria dos casos, como visto, o reconhecimento da inconstitucionalidade ensejou a propositura de projetos de leis regulamentadores, que, se ainda não alcançaram aprovação, foram apresentados e justificados a partir do pronunciamento judicial que constituiu em mora o parlamento.

Conforme assinalado, ante a ausência de primazia do STF sobre a Constituição — e sobre o momento de sua regulamentação — a decisão proferida pela

Corte não vincula o CN, mas passa-lhe a palavra, e fornece-lhe argumentos constitucionais para a observância do dever de legislar imposto pela Constituição. Cabe ao Legislativo, nesse cenário, deliberar, informado pela decisão judicial e pelas influências democráticas que lhe são inatas, ainda que chegue a uma conclusão diversa daquela atingida pelo Judiciário e ainda que não regulamente, de imediato, o direito constitucional.

A análise dos dados revelou, ainda, que a adoção maciça de sentenças intermediárias no controle de inconstitucionalidade por omissão pós-2007, embora garanta normatividade imediata ao texto constitucional, não foi acompanhada de um incremento da atuação legislativa, antes retardando-a e abrindo caminho para a perpetuação da regulamentação judicial da matéria. De certa forma, em lugar de impulsionar a aprovação da legislação pelo CN, esse tipo de técnica decisória poderia ser compreendido como um desincentivo ao debate no âmbito legislativo, sem prejuízo do reconhecimento de que o assunto é complexo e outros fatores podem contribuir para o silêncio legislativo. Seja como for, a utilização de sentenças intermediárias parece induzir um tipo de diálogo que dificulta a realização do projeto constitucional, que previa, como é evidente, a intervenção democrática do Congresso Nacional para a regulamentação das normas de eficácia limitada.

Como visto, o saneamento das omissões legislativas inconstitucionais não pode ser explicado por um marco teórico de supremacia judicial, já que sua previsão dogmática-constitucional e a sua realização empírica apenas encontram reflexo na teoria dos diálogos constitucionais. Ao direito constitucional brasileiro, por conseguinte, importa continuar observando tais interações e examinar sua efetividade para a realização plena da força normativa da Constituição, tarefa que não cabe individualmente a nenhuma instituição, seja o CN, seja STF, mas depende de uma construção coletiva que envolva todas as instituições públicas, a partir de suas distintas capacidades e atribuições, e o povo brasileiro, que pode e deve influir democraticamente na realização do projeto de 1988.

Referências

AKERMAN, William. Decisões Intermediárias na Jurisdição Constitucional Brasileira. *In*: TOFFOLI, José Antonio Dias; AKERMAN, William; BALDINI, Alessandra; CARVALHO FILHO, José S. (org.). *Controle Concentrado de Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal*. Brasília: Editora Sobredireito, 2023.

BENVINDO, Juliano Zaiden. A “Última Palavra”, o Poder e a História: O Supremo Tribunal Federal e o discurso da supremacia no constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 201, p. 71-95, jan./mar. 2014.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

CANOTILHO, José Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

CANOTILHO, José Gomes. Rever ou romper com a constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 15, p. 111-124, abr./jun. 1996.

CARVALHO NETTO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito*: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

DEVINS, Neal; FISHER, Louis. Judicial exclusivity and political instability. *Virginia Law Review*, Charlottesville, v. 84, p. 83-106, 1998.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

ELY, John Hart, Toward a Representation-reinforcing Mode of Judicial Review. *Maryland Law Review*, College Park, v. 37, p. 451-487, 1977.

FERNANDES, Eric Baracho Dore. *Omissões inconstitucionais e seus instrumentos de controle*. Salvador: JusPodivm, 2017.

FISHER, Louis. Constitutional Interpretation by Members of Congress. *North Carolina Law Review*, Chapel Hill, v. 63, p. 707-747, 1985.

FRIEDMAN, Barry. The politics of judicial review. *Texas Law Review*, Austin, v. 84, p. 257-337, 2005.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

ISRAEL, Lucas Nogueira. *A legitimidade das sentenças manipulativas com efeitos aditivos no controle judicial de constitucionalidade*: entre a supremacia judicial e a supremacia parlamentar. Brasília. 2014. 168 f. Dissertação (Mestrado) — Pós-graduação em Direito, Estado e Constituição da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2014.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo, Atlas, 2017.

PICKERILL, J. Mitchell. *Constitutional deliberation in Congress*: the impact of Judicial Review in a separated system. Durham, London: Duke University Press, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SOUSA FILHO, Ademar Borges de. *Sentenças aditivas na jurisdição constitucional brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

TOFFOLI, José Antonio Dias; AKERMAN, William; BALDINI, Alessandra; CARVALHO FILHO, José S. (org.). *Controle Concentrado de Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal*. Brasília: Editora Sobredireito, 2023.

VALLE, Vanice Regina Lírio. *Sindicar a omissão legislativa: real desafio à harmonia entre os poderes*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MIORIM, Eduardo; NASCIMENTO, Roberta Simões. Diálogos constitucionais e omissão legislativa em perspectiva empírica: interações entre Supremo Tribunal Federal e Congresso Nacional quanto à mora legislativa inconstitucional de 1988 a 2023. *A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 25, n. 101, p. 175-205, jul./set. 2025. DOI: 10.21056/aec.v25i101.2056.
