

A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO E A EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

DIRECT ACTION FOR UNCONSTITUTIONALITY BY OMISSION AND THE EVOLUTION OF STF'S CASE LAW

Thiago José Rodrigues¹

Roberta Elaine de Souza Nascimento Barros²

¹ Bacharel em Direito pela UniAraguaia (FARA).

² Mestre em História pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) e em Jornalismo pela Universidade Federal de Goiás (UFG).

RESUMO

A presente pesquisa tem como objeto de estudo a mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no manejo da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. A pesquisa adotou abordagem qualitativa, com procedimento funcionalista e técnicas bibliográfica e documental, utilizando método indutivo. Foram analisados Anteprojeto, Emendas, legislação e jurisprudência do STF, além de livros, artigos, dissertações e teses. Por meio de uma pesquisa empírica de abordagem qualitativa, analisou-se obras doutrinárias, quatro anteprojeto de Constituição, duas Emendas ao Anteprojeto, um projeto de Constituição da Assembleia Constituinte de 1987-1988, um noticiário de 1985, uma dissertação de mestrado, 26 decisões do controle abstrato da omissão, uma tese de doutorado e dois artigos científicos. A investigação tem por escopo a mudança de entendimento do STF para ampliar a sua competência, o alcance e a eficácia do controle abstrato da omissão por meio do manejo da ADO. Conclui-se que há mudança de entendimento do STF quanto à tese defensiva de exame ao controle de ato de omissão legislativa no manejo da ADO. A Corte, mediante construção de precedentes vinculantes, modificou o sentido e o alcance da ação para dar concretude à(s) norma(s). Além disso, o Supremo Tribunal Federal, ao declarar a inconstitucionalidade por omissão, atua enquanto um contrapeso ao Poder Legislativo, que pode incorrer em mora legislativa, parcial ou total, e/ou em atraso prolongado no processo legislativo. Por outro lado, é possível identificar que o STF, ao adotar um papel de legislador positivo, visando a possibilitar o acompanhamento constante e a adaptação às mutações sociais e dar concretude à CRFB/1988, acaba por assumir função que tensiona os limites entre os Poderes da República.

PALAVRAS-CHAVE

Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – Omissão legislativa – Poder Legislativo – Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO

Introdução. 1 Aspectos teóricos e históricos da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 2 A ADO na jurisprudência do STF. 3 Análise empírica da ADO. 3.1 ADO 23 MC/DF. 3.2 ADO 26/DF. Conclusão. Referências.

REFERÊNCIA: RODRIGUES, Thiago José; BARROS, Roberta Elaine de Souza Nascimento. A ação direta de inconstitucionalidade por omissão e a evolução da jurisprudência do STF. *Res Severa Verum Gaudium*, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 200-229, dez. 2025.

ABSTRACT

This research aims to study the change in the understanding of the Supreme Federal Court (STF) in the handling of the direct action for unconstitutionality by omission. The research adopted a qualitative approach, with a functionalist procedure and bibliographic and documentary techniques, using an inductive method. Draft bills, amendments, legislation, and Supreme Federal Court case law were analyzed, as well as books, articles, dissertations, and theses. Through empirical research with a qualitative approach, it analyzed doctrinal works, four draft Constitutions, two Amendments to the Draft, a draft Constitution of the Constituent Assembly of 1987-1988, a news report from 1985, a master's dissertation, 26 decisions of the abstract control of omission, one doctoral thesis and two scientific articles. The investigation focuses on the change of STF's understanding to expand its jurisdiction, the scope and the effectiveness of the abstract control of omission through the handling of ADO. It concludes that there is a change in the understanding of STF regarding the defensive thesis of examination of the control of an act of legislative omission in the handling of ADO. The Court, by creating binding precedents, changed the meaning and scope of the action to give substance to the rule(s). Furthermore, the Supreme Federal Court, by declaring unconstitutionality by omission, acts as a counterweight to the Legislative Branch, which may result in partial or total legislative delays and/or prolonged delays in the legislative process. On the other hand, it is possible to identify that STF, by adopting the role of positive legislator aiming to enable constant monitoring and adaptation to social changes and give substance to CRFB/1988, ends up assuming a function that strains the boundaries between the Branches of the Republic.

KEYWORDS

Direct Action for Unconstitutionality by Omission – Legislative omission – Legislative Power – Supreme Federal Court.

INTRODUÇÃO

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão é um instrumento processual manejado perante o Supremo Tribunal Federal. O objetivo da ação é o de garantir plena irradiação do texto constitucional por meio do reconhecimento da omissão legislativa, seja parcial ou total. Trata-se, portanto, de ação do controle abstrato da omissão antevisto pelo artigo 103, § 2º, da CRFB/1988 e disciplinada no capítulo II-A da Lei nº 9.868/1999.

O intuito deste estudo é investigar a mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à sua função e alcance da ação direta de inconstitucionalidade por omissão no controle abstrato da omissão. Busca-se também contribuir para a literatura brasileira sobre a omissão inconstitucional, a mudança de entendimento do STF para ampliar a sua competência, o alcance e a eficácia do controle abstrato da omissão por meio da ADO, e, por fim, responder às indagações propostas.

Diante disso, o presente estudo buscou responder às seguintes indagações: há mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) por intermédio da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) para extensão de sua competência?; e qual(is) o(s) efeito(s) decorrente(s) da mudança de entendimento e da extensão de competência do STF aplicadas à ADO no princípio da separação de poderes e no subprincípio do *checks and balances system* (freios e contrapesos)?

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com procedimento funcionalista, valendo-se das técnicas bibliográfica e documental. Além disso, utilizou o método indutivo, partindo de dados específicos para a formulação de conclusões gerais. Para tanto, procedeu-se à análise de documentos, tais como Anteprojetos e Emendas de Anteprojetos de Constituição, o Projeto de Lei nº 2.277/2007, a Lei nº 9.868/1999, bem como jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Por fim, foram consultadas bases bibliográficas compostas por livros, artigos científicos, dissertações e teses.

Antes de se chegar às respostas, a primeira parte aborda os aspectos teóricos e reconstrói as discussões e deliberações históricas dos constituintes na criação da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Dá ênfase à análise documental e bibliográfica de obras doutrinárias, quatro anteprojetos de Constituição, duas Emendas ao Anteprojeto, um projeto de Constituição da Assembleia Constituinte de 1987-1988, um noticiário de 1985 e uma dissertação de mestrado. Na segunda seção desta primeira parte são sintetizadas algumas

decisões do controle abstrato da omissão por meio do manejo da ADIn por omissão (como era identificada) e da ADO com o objetivo de verificar as alterações interpretativas dentro da jurisprudência do STF. Ao todo, analisou-se, nesta seção, vinte e quatro decisões do controle abstrato da omissão, uma tese de doutorado e dois artigos científicos.

Na segunda parte, a análise empírica é realizada por meio da seleção de duas decisões da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Para tanto, foram examinadas a medida cautelar na ADO 23/DF e a ADO 26/DF. Foram apresentados dados como parâmetro quantitativo para a análise qualitativa das decisões proferidas pela Corte em sede de controle abstrato de inconstitucionalidade por omissão. Objetivou-se demonstrar as mudanças ocorridas no alcance e na concretude da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

1 ASPECTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) é um instrumento processual que tem por objetivo garantir plena efetividade ao texto constitucional mediante o reconhecimento da omissão legislativa, total ou parcial, em que diz respeito à integração de dispositivos constitucionais a fim de que estes, em tese, possam vir a produzir a plenitude de seus efeitos jurídicos. “Trata-se, portanto, de uma garantia da Constituição para a irradiação máxima de sua eficácia jurídica” (Leite, 2020, p. 110).

Segundo Leite (2020), “a ADO se apresenta como instrumento de provocação da jurisdição constitucional concentrada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, tendo por parâmetro normativo a Constituição Federal”. Assim sendo, o objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão é a inércia/omissão legislativa (Leite, 2020, p. 110).

A ADO, nas palavras de Lenza (2025), é uma inovação introduzida pela Constituição da República de 1988, inspirada no artigo 283 da Constituição portuguesa. Segundo o autor, a finalidade central do controle abstrato da omissão é combater o que a doutrina denomina de “síndrome de inefetividade das normas constitucionais”, de modo a impedir que a ausência de atuação estatal comprometa a força normativa da Constituição (Lenza, 2025, p. 377).

A inconstitucionalidade por ação, também denominada omissão violadora da Constituição, pode, em regra, ser imputada aos três Poderes. Isso ocorre quando, à título de exemplo, o Poder Executivo deixa de tomar medidas político-administrativas de sua

competência, não efetivando as prestações positivas que esteja obrigado a entregar, tais como a educação (artigo 208, CRFB/1988). A inconstitucionalidade por omissão é um fenômeno que “se refere à inércia na elaboração de atos normativos necessários à realização dos comandos constitucionais” (Barroso, 2009, p. 32).

Gilmar Mendes (1999) descreve que a omissão legislativa não se configura apenas quando o Poder Legislativo³ não cumpre o seu dever, mas quando também o cumpre de forma incompleta ou ineficaz. Segundo ele, é admissível um controle principal ou direto enquanto controle incidental de normas objeto de exame judicial (Mendes, 1999, p. 315). A omissão legislativa, em princípio, não pode ser apreciada no juízo da constitucionalidade da Corte Constitucional⁴, uma vez que sua competência se limita à aferição da constitucionalidade de normas, ou seja, de atos formalmente promulgados ou editados (Mendes, 2024, p. 91-92).

A omissão legislativa, contudo, não se manifesta apenas na total inércia normativa. Ela pode ocorrer de forma parcial, quando o legislador edita uma disciplina que, apesar de existente, mostra-se insuficiente, incompleta ou incapaz de concretizar plenamente o comando constitucional. Nesse cenário, embora haja um ato normativo, ele não atende, em extensão ou qualidade, ao que a Constituição exige, seja porque a regulamentação se apresenta desde a origem inadequada, seja porque, com o passar do tempo, deixa de acompanhar transformações sociais relevantes, dando ensejo a um processo de inconstitucionalização progressiva. Assim, a omissão parcial representa uma modalidade de inefetividade que impede a plena fruição do direito constitucionalmente assegurado e, por isso, pode ser objeto de apreciação no âmbito do controle de constitucionalidade (Barcellos, 2025, p. 579).

Porém, quando incompleta, a omissão parcial, resultante da inércia do legislador, continua passível de reconhecimento da aferição da legitimidade do ato defeituoso ou incompleto de lei ou ato normativo por meio do controle de constitucionalidade, ainda que abstrato. Neste caso, há uma relativa e inequívoca fungibilidade entre a ação direta de inconstitucionalidade e o processo de controle abstrato da omissão, uma vez que ambos os

³ Como regra, a elaboração de leis constitui uma prerrogativa política do legislador, e não um dever permanente. O Poder Legislativo possui liberdade institucional para definir quais matérias pretende normatizar e quais optará por não disciplinar. Em situações comuns, essa decisão de não legislar faz prevalecer o disposto no art. 5º, II, da Constituição, aplicando-se, portanto, o princípio da liberdade ou, quando pertinente, o ajuste entre as partes envolvidas. Entretanto, essa lógica se altera quando a própria Constituição impõe um comando expresso de legislar. Quando o legislador deixa de cumprir essa determinação constitucional, configura-se a chamada omissão legislativa inconstitucional, que a Constituição de 1988 tratou expressamente nos arts. 5º, LXXI (Mandado de Injunção) e 103, § 2º (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão) (Barcellos, 2025, p. 578).

⁴ *Bundesverfassungsgericht*: Corte Constitucional Alemã (Mendes, 2024, p. 91-92).

processos têm, em tese, substancial e formalmente o mesmo objeto — a inconstitucionalidade da norma em razão da incompletude (Mendes, 1999, p. 315; Mendes, 2024, p. 92).

Nesse processo, a superação da omissão, total ou parcial, depende de uma atuação interpretativa que não se limita a identificar o dever constitucional descumprido, mas exige a compreensão do conteúdo normativo a ser concretizado. A interpretação constitucional não parte de um ponto neutro, pois o intérprete sempre atua a partir de uma pré-compreensão moldada por sua formação, pelo contexto histórico-institucional e pelo problema concreto em exame. Por isso, a fundamentação dessa pré-compreensão é necessária para evitar arbitrariedades e assegurar que o sentido normativo seja elaborado, revisado e aperfeiçoado de forma contínua, até resultar em uma unidade de sentido capaz de orientar a concretização da Constituição (Hesse, 2009, p. 109-110).

O fenômeno da inconstitucionalidade por omissão somente recebeu previsão na ordem constitucional, de forma tímida, a partir da década de 70, sendo incorporada à Constituição da então Iugoslávia (1974) e à de Portugal (1976). A discussão do tema em sede de jurisprudência ocorria desde o final da década de 50 e início da década de 60, como na Alemanha, na Itália e na Espanha a partir da Constituição de 1978. “Nesses países, a fiscalização da omissão tem sido efetuada pelos tribunais constitucionais, independentemente da existência de qualquer norma regendo a matéria.” (Barroso, 2009, p. 32-33).

O tema da inconstitucionalidade por omissão no Brasil foi bastante discutido nos anos que antecederam a convocação e os trabalhos da Assembleia Constituinte, resultando na Constituição Federal de 1988. A CRFB/1988 instituiu dois remédios jurídicos diversos para responder o problema, são eles: a) o mandado de injunção (art. 5º, LXXI) que visa a tutela incidental e *in concreto* de direitos subjetivos, cuja violação decorre da ausência de norma regulamentadora; e b) a ação de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º) tem por objeto as omissões normativas por meio do controle da via principal (Barroso, 2009, p. 33).

A perspectiva eventual de ajuizamento das ações diretas de inconstitucionalidade por omissão levou a Assembleia Constituinte brasileira a debates acirrados e extensos. Havia divergência entre membros da Constituinte acerca dos diversos aspectos da configuração da ação, como a legitimidade para ajuizá-la, os efeitos decorrentes da decisão que a julgasse procedente e sobre a própria conveniência de instituí-la ou não. O processo de inserção do instituto no ordenamento jurídico brasileiro não ocorreu de forma linear, tampouco se originou de impulso único e identificável, mas foi marcado por idas e vindas, por múltiplos e

divergentes acontecimentos que se refletem e são retomados nas disputas interpretativas atuais sobre o tema (Fulgêncio, 2015, p. 31).

Em 1985 a Assembleia Nacional Constituinte foi convocada por meio do Decreto Presidencial nº 91.450/1985 (Brasil, 1985). Ocorre que à época foi instalada a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais criada pelo Poder Executivo, conhecida como *Comissão Afonso Arinos*, pois seu presidente foi o jurista, ex-deputado federal e ex-senador Afonso Arinos de Melo Franco, responsável pela elaboração de um anteprojeto de Constituição, mas que acabou não sendo enviada oficialmente ao Congresso por pressão de Constituintes e de Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, que havia avisado José Sarney, Presidente do Brasil à época (1985-1990), “que devolveria o texto caso o recebesse” (Brasil, 2005).

As pesquisas que originaram o denominado Anteprojeto Afonso Arinos “não se revestiram do caráter impositivo de que se receava, mas, ainda assim, exerceu relevante influência sobre os trabalhos desempenhados pela Constituinte, tendo sido frequentemente citado durante os debates travados pelos seus membros” (Cittadino, 2009 *apud* Fulgêncio, 2015, p. 34).

O tema da omissão inconstitucional aos direitos sociais esteve presente nos debates da Assembleia Constituinte de 1987-1988. Os trabalhos tiveram influência da experiência alemã em que diz respeito ao controle da omissão inconstitucional que, por diversas vezes foi mencionada pelos constituintes, porém, superficialmente. “Entretanto, a decisão dos constituintes brasileiros pela criação de instituto especificamente destinado ao controle das omissões inconstitucionais inspirou-se, de modo especial, no ordenamento jurídico português, que contemplava previsão semelhante desde 1976.” (Fulgêncio, 2015, p. 33).

A proposta de representação por inconstitucionalidade constante do artigo 14 do Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público que compunha a Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo foi objeto de emendas apresentadas por membros. Dentre as propostas, verifica-se que havia emendas ao Anteprojeto com a finalidade de alterar a legitimidade de propositura, a supressão/retirada do instituto da representação por inconstitucionalidade de omissão do anteprojeto (Fulgêncio, 2015, p. 35-36).

Nessa linha, a emenda nº 581 do deputado federal Michel Temer previa que, declarada a omissão, fixar-se-ia prazo para que o Poder Legislativo suprisse a lacuna

normativa, e uma vez findando poderia o STF encaminhar projeto de lei acerca da matéria ao Congresso Nacional. O então parlamentar justificou que “anseia-se pela criação de uma corte constitucional”, “querem todos um órgão capaz de guardar o novo texto constitucional”. Além disso, pontuou à época a necessidade de ampliação da Corte Constitucional a fim de possibilitar um acompanhamento constante e adaptação às mutações sociais. A proposição de Michel Temer, além de acolhida, também foi incorporada ao Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, do relator Plínio de Arruda Sampaio, com a seguinte previsão normativa: “§ 3. - Sendo declarada a inconstitucionalidade por omissão fixar-se-á prazo para o Legislativo supri-la; se este não o fizer, o Supremo Tribunal Federal encaminhará projeto de lei ao Congresso Nacional disciplinando a matéria” (Fulgêncio, 2015, p. 36-37; Brasil, 1987e, 347-348).

O Anteprojeto da Constituição de 1988 da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo (1987-1988) manteve o instituto da declaração de inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, a fixação de prazo ao órgão competente para a adoção das providências necessárias, bem como a possibilidade de responsabilidade e supressão da omissão pelo STF:

Art. 103 - São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade:

[...]

§ 2º - Declarada a inconstitucionalidade, por omissão, de medida para tornar efetiva norma constitucional, será assinado prazo ao órgão do poder competente, para a adoção das providências necessárias, sob pena de responsabilidade e suprimimento pelo Supremo Tribunal Federal.

[...]. (Brasil, 1987c, p. 42-43).

Embora tenha sido objeto de emendas que propunham a ampliação ou a redução do rol de legitimados ao ajuizamento da ação e dos efeitos decorrentes do seu julgamento, o anteprojeto foi aprovado com poucas alterações em relação ao texto proposto pelo relator da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, o constituinte Egídio Ferreira Lima, retirando os Tribunais Superiores e os Tribunais de Justiça e incluindo as confederações ao rol de legitimados ao ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e os seus efeitos decorrentes (artigo 103). O § 2º do artigo 103 não sofreu nenhuma alteração em seu texto normativo; além disso, também foi acrescentado o § 3º que previa o suprimimento da omissão pelo STF por meio de resolução com força de lei, vigendo de forma supletiva (Brasil, 1987c, p. 42-43; Fulgêncio, 2015, p. 39).

Após os debates e aprovação da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, o Anteprojeto, nos termos do § 1º do artigo 19 da Resolução nº 2/1987 (Brasil, 1987a), foi encaminhado à Comissão de Sistematização cuja competência era compatibilizar as matérias aprovadas nas Comissões. Ocorre que na Comissão de Sistematização, de relatoria do constituinte Bernardo Cabral, acresceu-se o § 4º que dispunha que nos casos de inconstitucionalidade por inexistência ou omissão de atos de administração, desde que demonstrada a impossibilidade da prestação por falta ou insuficiência de recursos pelo Estado, o Tribunal ou Juízo declararia para efeito de exigir, em prazo consignado, programa de erradicação da impossibilidade, ou, existindo o programa, para o efeito de firmar prioridade e fixar os prazos limites das etapas de execução (Brasil, 1987b, p. 28).

Duas alterações importantes no Anteprojeto da Comissão de Sistematização foram inspiradas no Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (1987-1988) em que diz respeito à denominação de ação direta de inconstitucionalidade por omissão ao instituto previsto no *caput* do artigo 38: “Cabe ação direta de declaração de inconstitucionalidade nos casos de: [...]”; a segunda inspiração constante do parágrafo único do referido artigo, § 4º transcrito no parágrafo anterior, versava, em síntese, sobre as providências que deveriam ser adotadas nos casos de comprovada impossibilidade de atuação administrativa necessária para a superação da omissão inconstitucional (Brasil, 1987d, p. 25).

Emendas parlamentares (Emenda nº 16.603, de 13 de agosto de 1987) e populares ou substitutivos do projeto que visavam retirar a previsão expressa da possibilidade de responsabilização pela omissão inconstitucional, devendo somente prever a elaboração de norma temporária pelo STF, foram rejeitadas (Fulgêncio, 2015, p. 33-34). Contudo, o deputado federal Bonifácio de Andrada apresentou a Emenda nº 32.434, de 4 de setembro de 1987, que diferente das anteriores, foi bem-sucedida, de modo que o texto em vigor do § 2º do artigo 103 CRFB/1988 possui similaridade ao da proposta referida, que era o seguinte: “Declarada a inconstitucionalidade, por omissão, de medida para tornar efetiva a norma constitucional, será dada ciência à Mesa do Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias” (Brasil, 1987f, p. 334).

A redação normativa da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) sofreu inúmeras alterações para ampliar ou restringir sua eficácia a ser produzida e o rol dos

legitimados à propositura do artigo 103, sendo a redação final do § 2º a seguinte: “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” (Brasil, 1988; Brasil, 1987g, p. 82).

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão veio a ser disciplinada processualmente por meio do Projeto de Lei (PL) nº 2.277/2007 (Brasil, 2007b) de autoria do então deputado federal Flávio Dino e sugerido pelo Min. Gilmar Mendes, do STF, cuja justificativa legiferante era a de garantir maior efetividade a Constituição Federal de 1988 declarando a mora do legislador frente a uma omissão legislativa. O PL foi aprovado sem emendas e à unanimidade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), acrescentando o capítulo II-A à Lei nº 9.868/1999 que estabeleceu a disciplina da sistemática processual da ação de inconstitucionalidade por omissão (Brasil, 1999).

A ADO é um instrumento do controle concentrado de constitucionalidade ajuizado perante o Supremo Tribunal Federal, em face da omissão normativa e administrativa inconstitucional, total ou parcial, tendo por parâmetro normativo a CRFB/1988. Sua origem provém dos árduos trabalhos realizados na Assembleia Constituinte de 1987-1988 para fixarem os limites da ampliação e/ou redução do rol de legitimados do artigo 103 da Constituição Federal de 1988, bem como para determinar os efeitos decorrentes da procedência da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (§ 2º) ou para suprimir o referido instituto do Anteprojeto e atribuir nome ao instituto do controle abstrato da omissão.

Sua evolução ao longo dos debates da Assembleia Constituinte (1987-1988) apontam uma mudança nos efeitos decorrentes da procedência da inconstitucionalidade por omissão da ação direta de inconstitucionalidade por omissão que declarada: 1) fixar-se-ia prazo para o Poder Legislativo supri-la e, não fazendo, o Supremo Tribunal Federal encaminharia projeto de lei ao Congresso Nacional (CN) disciplinando a matéria; 2) assinar-se-ia prazo ao órgão do poder competente para adotar as providências necessárias, sob pena de responsabilidade e suprimimento pelo STF; 3) dar-se-ia ciência à Mesa do Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias; 4) dar-se-á ciência ao Poder competente para adotar as providências necessárias e, sendo órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias (redação final e atual da CRFB/1988).

Percebe-se que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão sofreu alterações interpretativas dentro da jurisprudência do STF quanto a sua competência, de modo que se faz necessária uma análise histórica das decisões da Corte.

2 A ADO NA JURISPRUDÊNCIA DO STF

As ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, ações, inicialmente, de importância limitada e de impacto político pequeno, ao longo dos anos, foram objeto de discussão jurisprudencial no Supremo Tribunal Federal. Ocorre que desde os primeiros julgamentos, conforme descreve Fulgêncio (2015), “as questões jurídicas de maior densidade não se ligavam às peculiaridades do controle de omissão, mas aos limites da ação direta de inconstitucionalidade, que foi, até 2008, a classe processual utilizada para o controle concentrado de atos omissivos” (Fulgêncio, 2015, p. 60).

A primeira ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADIn por omissão⁵), de número 19/AL, foi proposta pelo governador do Estado de Alagoas à época, Fernando Affonso Collor de Mello, em fevereiro de 1989, para que a Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas fizesse ajustar a folha de pagamento de seus funcionários ao limite das balizas do artigo 39, § 1º, da CRFB/1988, que prescreve a isonomia para cargos com funções similares entre os Poderes da República. Contudo, a Corte negou seguimento a ADIn por omissão para os fins objetivados, nos termos do voto do relator, Min. Aldir Passarinho (1921-2014), sob o fundamento de que o § 2º do artigo 103 da Constituição de 1988 não permite que a ação fosse proposta a fim de que se praticasse determinado ato administrativo em casos concretos, e sim, que visava a expedição de ato normativo que se fosse necessário para o cumprimento de preceito constitucional, sem o qual não poderia ser aplicado (Brasil, 1989).

A decisão supramencionada se limitou a uma tese defensiva de exame ao controle de ato de omissão legislativa em caso concreto de ato administrativo, haja vista que a fundamentação pautada em não amplitude pretendida da ADIn por omissão, cuja abrangência das hipóteses como a dos autos tinha por parâmetro, em tese, a de evitar abrir campo interminável em que fosse desvirtuado o sentido e alcance da ação.

⁵ O termo ADIn por omissão foi mantido a fim de preservar o valor histórico, semântico e jurídico da ação à época em que foi manejada pelo Supremo Tribunal Federal para o controle concentrado dos atos omissivos até os anos de 2008.

Mais tarde, em 1990, ainda que sua decisão tenha sido publicada somente em 1995, o STF foi provocado por meio da ADIn 267/DF — Medida Cautelar (MC) — a fim de garantir o efeito da aplicabilidade plena do artigo 45, § 1º, da CRFB/1988, mediante integração por provimento jurisdicional a ser exercido pela Corte. Contudo, nos votos do relator Celso de Mello, vencido o Min. Marco Aurélio, o Tribunal Constitucional entendeu que o reconhecimento da possibilidade de provimento jurisdicional “implicaria transformar o STF, no plano do controle de constitucionalidade, em legislador positivo, condição que ele próprio tem recusado a exercer”. Assim, o Supremo Tribunal Federal, ao exercer em abstrato o controle de constitucionalidade do direito positivado na CRFB/1988, atua como verdadeiro legislador negativo, uma vez que a declaração de inconstitucionalidade encerra os atos (e não de omissões) inconstitucionais e remove do ordenamento jurídico, em juízo de exclusão, “manifestação estatal inválida e desconforme ao modelo jurídico-normativo consubstanciado na Carta Política” (Brasil, 1990a).

Neste mesmo julgado, a Corte firmou o entendimento de que a suspensão liminar de eficácia de atos normativos em sede de controle concentrado, *in casu* (no caso), não era compatível com a natureza e a finalidade da ADIn por omissão, uma vez que a única consequência político-jurídica possível é a mera comunicação formal ao órgão estatal inadimplente, de que está em mora inconstitucional (Brasil, 1985). O mesmo entendimento liminar foi empregado para também indeferir a medida cautelar na ADIn 361/DF - MC (Brasil, 1990b), ADIn 480/DF (Brasil, 1994b), observada a natureza da ação e sob o fundamento de que não caberia pedido de declaração de autoaplicabilidade de norma constitucional em ação direta de inconstitucionalidade (Brasil, 1990b).

No despacho da MC na ADIn 986/DF (1994) levado ao referendo (*referendum*) do Plenário do STF teve por questão preliminar se a referida ação (ADIn) poderia ser convertida em ação direta de inconstitucionalidade por omissão. A Corte, consoante o voto do relator, Min. Néri da Silveira, entendeu que não poderia ela mesma converter a ação direta de inconstitucionalidade em ação de inconstitucionalidade por omissão, em face do que foi pedido, devendo o Tribunal negar curso a ADIn, nos termos do § 2º do art. 103 da CRFB/1988 e art. 102, I, *a*, do Estatuto Supremo (Regimento Interno do STF - RISTF). Fixou também o entendimento que ficaria à parte reservado o direito de aforar, “então, a ação de inconstitucionalidade por omissão, ou não, adotando-se, para tanto, o procedimento cabível, não coincidente com o da demanda aforada, não sendo, desde logo, cabível cautelar”, restando

“prejudicado o referendo da decisão do Min. Sepúlveda Pertence que, no exercício da Presidência, indeferira o requerimento de medida cautelar” (Brasil, 1994a).

A Corte, no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade por omissão 1.439 MC/DF (Brasil, 1996a), 1.458 MC/DF (Brasil, 1996b) e 1.484/DF (Brasil, 2001b), fixou possíveis modalidades de comportamentos inconstitucionais do Poder Público por ação (atuação positiva - *facere*) 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”. Entretanto, se o Estado deixar de cumprir o dever constitucional de adotar as medidas necessárias à realização/concretização dos preceitos da CRFB/1988 para torná-los efetivos, operantes e exequíveis, incidirá em violação negativa do texto constitucional (atuação negativa - *non facere ou non praestare*) (Brasil, 1996a; Brasil, 1996b; Brasil, 2001b).

A conversão das ADIn em ADIn por omissão, conforme acima mencionado, não poderia ser realizada pelo STF, devendo-se, para tanto, adotar o procedimento cabível no ato de ajuizamento, não coincidente com o da demanda aforada. Entretanto, na ADIn 1.987/DF, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, a Corte entendeu que havia uma relativa, mas inequívoca fungibilidade entre a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo e o processo de controle abstrato da omissão, haja vista que o processo de controle de normas e o de controle da omissão acabam por ter o mesmo objeto, formal e substancialmente, ou seja, a inconstitucionalidade da norma em razão de sua incompletude (Brasil, 2010).

Segundo Gilmar Mendes (2010), o controle abstrato de normas e o controle abstrato de omissões inconstitucionais se diferencia na inobservância do legislador ao promulgar norma que não corresponde ao dever constitucional de legislar em consonância às mudanças das relações jurídicas ou fáticas que lhe impõe o dever de adequação do complexo existente (Brasil, 2010, p. 15). Nesse sentido, o STF, na ADIn nº 1.439/DF, entendeu que a medida provisória que fixou valor do salário-mínimo constante do art. 7º, inciso IV, da CRFB/1988, era insuficiente, portanto, hipótese de inconstitucionalidade por omissão parcial por falta de adequação fática (Brasil, 2004).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, nas palavras de Gilmar Mendes na ADIn 1.987/DF, não levaria muito tempo para se averiguar a omissão pura (total) do legislador, isto é, afronta à Constituição Federal de 1988 em razão do não atendimento de exigência constitucional de legislar. A imprecisa distinção entre violação à CRFB/1988 por ação ou por omissão leva a uma relativização dos instrumentos especiais destinados à defesa

da ordem constitucional ou de direitos individuais contra a omissão legislativa. Sob a perspectiva processual, a principal problemática se assenta na superação do estado de inconstitucionalidade decorrente da omissão legislativa do que na necessidade de instituir determinados processos a fim de mitigar/controlar essa forma de ofensa constitucional (Brasil, 2010).

A omissão do legislador, na ação e no contexto em exame, não era objeto do controle abstrato de normas, mas poderia vir a ser examinada no processo. Dessa maneira, no caso de uma omissão parcial tem-se, em tese, uma conduta positiva passível de admissibilidade para “aferição da legitimidade do ato defeituoso ou incompleto no processo do controle de normas, ainda que abstrato”. Por fim, Gilmar Mendes ressalta que “a questão fundamental reside menos na escolha de um processo especial do que na adoção de uma técnica de decisão apropriada para superar as situações inconstitucionais propiciadas pela chamada omissão legislativa” (Brasil, 2010, p. 17-21).

Buscando a superação das situações inconstitucionais que decorrem da omissão legislativa, o Supremo Tribunal Federal julgou a ADIn 2.061/DF (Brasil, 2001a) parcialmente procedente e a ADIn 3.276/CE (Brasil, 2005) totalmente procedente. Nos casos em exame, a Corte na ADIn 2.061/DF reconheceu a mora do Poder Executivo e determinou a ciência ao Chefe do Poder Executivo (Presidente) e na ADIn 3.276/CE declarou a inconstitucionalidade por “omissão em relação à criação das carreiras de auditores e de membros do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado e também a inconstitucionalidade da alínea c do inciso II do § 2º do artigo 79 da Constituição do Estado do Ceará” (Brasil, 2005).

Porém, na ADIn 3.682/MT (Brasil, 2007a) (*leading case* – decisão paradigmática) é que se estabeleceu prazo enquanto parâmetro razoável para atividade legislativa do Congresso Nacional, uma vez que o STF havia anteriormente fixado “o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADIn nºs 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”. Além disso, a Corte entendeu que “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”, ou seja, “a *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão”.

Nesse mesmo parâmetro, a ADI 3.892/SC (Brasil, 2012), de relatoria do Min. Joaquim Barbosa, declarou a inconstitucionalidade do artigo 104 da Constituição do Estado de Santa Catarina e da Lei Complementar Estadual nº 155/1997 e admitiu a continuidade dos serviços que eram prestados pelo Estado de Santa Catarina (SC) mediante convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Santa Catarina (OAB/SC), pelo período de 1 ano, contado da data do julgamento da ação, estabelecendo que o órgão estadual, de defensoria pública, vencido o prazo, deveria estar estruturado nos termos da CRFB/1988 e em pleno funcionamento e em estrita observância à Legislação Complementar nacional (LC 80/1994).

A competência do STF para julgar a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) e o rol de legitimados à sua propositura foram questões resolvidas mediante extração interpretativa da Corte à luz de preceitos constitucionais que se referem à ADI (arts. 12, I, *a*, e 103 da CRFB/1988). Contudo, consoante o exposto no capítulo anterior, somente em 2009 foi editada lei específica para a ADO, 10 anos após o advento da Lei nº 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e ação declaratória de constitucionalidade (ADC) (Brasil, 1999; Waterloo, 2016, p. 51-52).

O STF, na ADO 6/PR (Brasil, 2015b), conheceu da ação em parte e, na parte conhecida, julgou-a prejudicada. Segundo a Corte, o modo de remuneração dos membros do Ministério Público deveria ser fixado pelo Procurador-Geral de Justiça e não pelo Governador do Estado do Paraná, parte ilegítima para figurar no polo passivo da ação. A instituição da remuneração da Polícia Civil, dos Bombeiros e da Polícia Militar por meio de promulgação de legislações estadual específicas um ano após a inclusão da referida ação em pauta de julgamento, em 18 de maio de 2012, acarretou prejudicialidade superveniente da ação (Brasil, 2015b, p. 9-12).

Na ADO 22/DF (Brasil, 2015a), em exame a omissão parcial da regulamentação de propaganda de bebidas, o STF manteve seu entendimento acerca da impossibilidade de atuar como legislador positivo, substituindo o Poder Legislativo na definição de critérios adotados na aprovação das normas de propagandas de bebidas alcoólicas – ação julgada improcedente com efeito vinculante (precedentes). Na mesma vertente das ADOs 6/PR e 22/DF, em que pese a ausência de omissão legislativa e ilegitimidade, respectivamente, a Corte julgou improcedentes a ADO 28/SP (Brasil, 2015c) e ADO 31/DF (Brasil, 2017), mantendo inalterados seus precedentes vinculantes.

No Agravo Regimental (AgReg) na ADO 37/DF (Brasil, 2019a), sob a relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, a Corte reafirmou seu entendimento de que a ADO somente pode ser proposta para buscar dar efetividade a norma constitucional que prescreve medidas a cargo do Poder Público para viabilizá-la, nos termos do disposto no art. 103, § 2º, da CRFB/1988 (requisito da petição inicial); além disso, reafirmou também a admissão da fungibilidade das ações do controle abstrato de constitucionalidade. Contudo, sua aplicação, em regra, depende de que haja ao menos algum liame claro entre as ações.

O STF com o passar do tempo, além de estabelecer critérios para a propositura, legitimidade, competência, fixação de prazo etc., reafirmou entendimentos e houve o *overruling* de precedentes vinculantes da Corte em que pese a propositura e manejo da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. A Corte, destarte, na ADO 74/DF (Brasil, 2024), além de fixar prazo para adoção de medidas para superação da omissão legislativa conforme *leading case* da ADI 3.682/MT e precedentes vinculantes — ADO 27/DF —, manteve sua *ratio decidendi* de que não se trata “de imposição de prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável para que o Congresso Nacional supra a mora legislativa” e que “a *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão”.

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão, à luz dos precedentes do STF após a promulgação da CRFB/1988, em um primeiro momento, se restringiu ao exame do controle da omissão legislativa, cuja tese defensiva empregada no fundamento decisório pautou a não amplitude pretendida da ADIn por omissão, cuja abrangência das hipóteses como a dos autos da ADIn 19/AL tinha por parâmetro, a fim de evitar interpretação extensiva em que fosse desvirtuado o sentido e alcance da ação. Nesse sentido, a Corte, na ADIn 267/DF, entendeu que deveria atuar enquanto legislador negativo, se recusando a atuar como legislador positivo e dar auto aplicabilidade às normas como na ADIn 361/DF - MC (Brasil, 1990b) e ADIn 480/DF, bem como estabelecer que ADIn não poderia ser convertida em ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADIn 986/DF).

Em momento posterior, a partir da década de 1990, o STF apresenta alterações em seu comportamento decisório e, por consequência, a superação de seus precedentes vinculantes derivados das ações de controle abstrato da inconstitucionalidade por omissão mediante extração/extensão interpretativa dos preceitos constitucionais que se referem à ADIn para: 1) estabelecer modalidades de comportamentos inconstitucionais do Poder Público por

não fazer e não prestar; 2) reconhecer a fungibilidade entre a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo e o processo de controle abstrato da omissão; 3) fixar prazo enquanto parâmetro razoável para atividade do legislativo do Congresso Nacional; 4) reconhecer que a “*inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão”.

Nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, após advento da Lei nº 9.868/1999, O STF manteve sua decisão vinculante de impossibilidade de atuar como legislador positivo, bem como reafirmou seu entendimento de que a ADO somente pode ser proposta para buscar dar efetividade à norma constitucional que prescreve medidas a cargo do Poder Público para viabilizá-la e, na mesma linha das ADIns, manteve a fixação de um parâmetro temporal razoável para que o Congresso Nacional supra a mora legislativa e que a inércia de deliberação das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Observa-se que o STF mudou seu entendimento para garantir maior eficácia aos efeitos da decisão da ADO, sendo pertinente seu exame.

3 ANÁLISE EMPÍRICA DA ADO

O STF, de 2008 até o presente momento (2025), conforme o painel Corte Aberta (Brasil, 2025), recebeu 90⁶ ADOs, concedendo 26 decisões liminares⁷, tendo proferido 75 decisões e baixado 7.284 processos, isto é, processos retirados da pauta de julgamento ou transferidos para outra jurisdição. Os dados apresentados foram utilizados como parâmetro quantitativo para a análise qualitativa das decisões proferidas pela Corte em sede de controle abstrato de inconstitucionalidade por omissão.

A Lei nº 9.868/1999 consagrou a teoria abstrata no procedimento da ADO, cabendo ao STF apenas dar ciência ao órgão omissor para que proceda com as providências necessárias. Além disso, “não há a previsão específica de que é possível estabelecer em seu procedimento uma atuação concretista”. O procedimento da ADO, contudo, se mostra ineficaz e corrobora para que o órgão omissor permaneça em estado de mora legislativa (Nogueira; Maia; Moésia, 2021, p. 9-11).

⁶ Os dados podem ser replicados do seguinte modo: Site do STF > Estatística > Corte Aberta > Controle Concentrado > Filtros > Classe > ADO. Dados acessados em 21 de abril de 2025.

⁷ Termo usado pelo painel Corte Aberta.

Nos últimos anos, o STF tem adotado diferentes posições objetivando conceder mais eficácia a ADO. Acontece que se constatada a omissão legislativa e declarada sua inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, pode ser que o Congresso Nacional demore ou não venha a tomar as providências necessárias, haja vista inexistir qualquer ferramenta de coerção. Diante disso, o STF tem adotado a teoria concretista, seja geral ou intermediária, para garantir maior eficácia aos efeitos da decisão da ADO (Nogueira; Maia; Moésia, 2021, p. 9).

A intenção desta parte final do trabalho é a de analisar algumas decisões do STF para mostrar as mudanças ocorridas no alcance e na concretude da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Por esta razão, serão analisadas a medida cautelar na ADO 23/DF e a ADO 26/DF.

A escolha desses casos fundamenta-se em seu caráter paradigmático na evolução jurisprudencial da Corte quanto à eficácia da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. A medida cautelar na ADO 23/DF representa a adoção do concretismo intermediário, com efeitos provisórios até a atuação legislativa; a ADO 26/DF, por outro lado, evidencia a consolidação de efeitos concretistas máximos, com repercussão no campo penal e na tutela de direitos fundamentais. Ambos os julgados permitem observar, de maneira nítida, a transição do modelo estritamente notificatório previsto na Lei nº 9.868/1999 para uma atuação jurisdicional mais incisiva diante da mora legislativa, não havendo pretensão de exaustividade, mas de análise representativa da evolução jurisprudencial.

3.1 ADO 23 MC/DF

A medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade por omissão 23/DF proposta pelos governadores da Bahia, do Maranhão, de Minas Gerais e de Pernambuco, tinha por objeto o rateio dos recursos era assegurado aos entes federados nos termos da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. O STF, nas ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, declarou a inconstitucionalidade do art. 2º, incs. I e II, §§ 1º, 2º e 3º, bem como do anexo único, da referida lei complementar, assegurando, todavia, a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012 (Brasil, 2013, p. 2).

Sucedendo que à época da decisão, 1º de fevereiro de 2013, o prazo estipulado pelo STF havia expirado sem que o Congresso Nacional tivesse suprido a lacuna derivada da declaração

de inconstitucionalidade da referida norma. Os requerentes, então, postularam pela compensação dos valores entregues pela União aos Estados-membros e ao Distrito Federal (DF), “com base nos critérios adotados pela decisão cautelar, e os valores apurados de acordo com os critérios fixados em nova lei a ser editada pelo Congresso Nacional”, no caso de lei complementar não viesse a ser editada em 2013 (Brasil, 2013, p. 2-3).

O Min. Ricardo Lewandowski, vice-presidente do STF à época, concedeu em parte a liminar para garantir aos Estados e ao DF o repasse, pela União, das verbas do fundo a que alude o art. 159, I, a, da CRFB/1988. Foi estipulado que o repasse das verbas do fundo observaria o percentual estabelecido no dispositivo constitucional mencionado, em conformidade com os critérios anteriormente vigentes, por mais 150 (cento e cinquenta dias), a contar da intimação da medida cautelar, desde que não sobreviesse nova disciplina jurídica, sem prejuízo de eventuais compensações financeiras, entre os entes federados, que haveriam de serem eventualmente definidas em lei complementar (Brasil, 2013, p. 9).

A providência tornou-se necessária porque, no julgamento das ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, o STF havia declarado a inconstitucionalidade de dispositivos da LC 62/1989, modulando os efeitos para manter sua vigência até 31 de dezembro de 2012, prazo para que o Legislativo aprovasse nova regulamentação. Esgotado esse período sem atuação parlamentar, a Corte concedeu liminar para prorrogar por mais 150 dias a aplicação da norma então considerada inconstitucional, evitando vácuo normativo quanto ao funcionamento do FPE e assegurando sua continuidade até a edição da nova lei complementar (Moraes, 2025, p. 853).

Verifica-se que houve a superação do entendimento do STF em que não se admitia à Corte atuar como legislador positivo e dar autoaplicabilidade às normas. Porém, no caso em tela, o STF acabou por suprir provisoriamente a omissão legislativa dando eficácia à norma constitucional ao estipular critérios de repasse das verbas do fundo a que alude o art. 159, I, a, da CRFB/1988. Houve prejudicialidade da ADO 23/DF em razão da perda superveniente do seu objeto (Brasil, 2014).

Além disso, em comparação à ADIn por Omissão 19/AL, observa-se que o STF, na MC na ADO 23/DF em exame, modificou seu entendimento de que o § 2º do artigo 103 da Constituição de 1988 não permite que a ação fosse proposta a fim de que se praticasse determinado ato administrativo em casos concretos. No caso em tela, a Corte por meio de medida cautelar assegurou aos Estados e ao DF o repasse, pela União, das verbas do fundo a

que alude o art. 159, I, a, da CRFB/1988, superando o entendimento de não amplitude pretendida da ADO, modificando assim, o sentido e o alcance da ação.

Observa-se também que o STF avançou quanto ao não provimento jurisdicional a ser exercido pela Corte, estabelecido na MC⁸ na ADIn 267/DF. Diante disso, o STF passou a exercer um papel de legislador positivo para dar concretude à norma, condição que, à época, ele próprio recusou a exercer. Sob a ótica do julgado em comento, da MC na ADIn 361/DF e da ADIn 480/DF, a Corte, ao conceder em parte a MC na ADO 23/DF, modificou seu entendimento de que não cabe pedido de declaração de autoaplicabilidade de norma constitucional em medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade.

Por fim, o STF, consoante a *obiter dicta*, isto é, algo dito de passagem pelo Gilmar Mendes na ADI 1.987/DF, optou por adotar uma técnica de decisão apropriada a fim de superar a situação inconstitucional propiciada pela omissão legislativa derivada do controle abstrato de normas manejado nas ADIs 75, 1.987, 2.727 e 3.243 e, partir disso, dar concretude à norma mediante mudança no sentido e alcance da ação.

3.2 ADO 26/DF

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão 26/DF foi proposta pelo Partido Popular Socialista (PPS) em face de alegada inércia legislativa atribuída ao Congresso Nacional. A propositura da ação se fundamentou na frustração da tramitação e da apreciação de proposições legislativas apresentadas com o objetivo de “incriminar todas as formas de homofobia e de transfobia, em ordem a dispensar efetiva proteção jurídico-social aos integrantes da comunidade” [...] “LGBT+ (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transsexuais e Intersexos + todas as outras identidades)” (Brasil, 2019b, p. 15).

Um dos objetivos de concretização da ação em exame era o “enquadramento imediato das práticas de homofobia e de transfobia, mediante interpretação conforme (que não

⁸ A doutrina e o STF sempre sustentaram que não haveria espaço para concessão de liminar em ADO, pois, se a decisão final não poderia suprir diretamente a omissão legislativa, menos ainda o poderia o juízo preliminar. A Lei nº 12.063/2009, contudo, inovou ao admitir medida cautelar em hipóteses de urgência excepcional e relevância, condicionada ao voto da maioria absoluta dos ministros, após prévia oitiva dos órgãos responsáveis pela omissão (em cinco dias) e, se necessário, do Procurador-Geral da República (em três dias). A cautelar pode envolver suspensão de norma em caso de omissão parcial, suspensão de processos ou procedimentos, ou outras providências determinadas pelo STF (Moraes, 2025, p. 852).

se confunde com exegese fundada em analogia *in malam partem*), no conceito de racismo previsto na lei nº 7.716/89” (Brasil, 2019b).

Diante disso, o PPS (1992-2019), atual Cidadania, postulou: a) o reconhecimento da homofobia e da transfobia no conceito ontológico-constitucional de racismo; b) a declaração da “mora inconstitucional do Congresso Nacional na criminalização específica da homofobia e da transfobia” e que fosse enquadrada, de forma específica e não exclusiva, “a violência física, os discursos de ódio, os homicídios, a conduta de praticar, induzir e/ou incitar o preconceito e/ou a discriminação por conta da orientação sexual ou da identidade de gênero, real ou suposta, da pessoa”; c) a fixação de prazo razoável para o Congresso Nacional aprovar legislação criminalizadora de todas as formas de homofobia e transfobia, sugerindo o prazo de 1 ano em decorrência de o CN debater o tema há aproximadamente 12 anos (Brasil, 2019b, p. 15-16).

Além disso, o PPS (Cidadania) também postulou pela: d) tipificação da homofobia e da transfobia enquanto crime(s) específico(s) por decisão do STF mediante troca de sujeito e atividade legislativa atípica da Corte, ante a inércia inconstitucional do Parlamento em fazê-lo, para dar cumprimento à ordem constitucional de punir criminalmente a homofobia e a transfobia; e) a inclusão da criminalização específica de todas as formas de homofobia e transfobia na Lei de Racismo; e, f) a fixação da responsabilidade civil do Estado Brasileiro em indenizar as vítimas de todas as formas de homofobia e transfobia (Brasil, 2019b, p. 16).

O STF à unanimidade conheceu parcialmente da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. O Tribunal na parte conhecida, por maioria e nessa extensão, julgou procedente, com eficácia geral e efeito vinculante. A Corte reconheceu a omissão 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” e declarou, “em consequência, a existência de omissão normativa inconstitucional do Poder Legislativo da União” (Brasil, 2019b).

A Corte, nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição c/c art. 12-H, *caput*, da Lei nº 9.868/99, deu ciência ao Congresso Nacional, para os fins e efeitos a que se refere. Além disso, deu interpretação conforme à Constituição aos mandados constitucionais de incriminação prescritos nos incisos XLI e XLII do art. 5º da CRFB/1988, “para enquadrar a 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” [...]. (Brasil, 2019b). Assim sendo, verifica-se que houve a amplitude dos efeitos, do sentido e do alcance da ADO, quando o STF, por meio da extensão de sua competência, deu autoaplicabilidade às normas, passando a atuar enquanto legislador positivo.

O STF ao equiparar as condutas homofóbicas e transfóbicas aos preceitos primários de incriminação definidos na Lei nº 7.716/1989, ao constituir o ato na hipótese de homicídio qualificado, motivo torpe, nos termos do art. 121, § 2º, I, do CP, e estabelecer critérios de não restrição ou limite do exercício da liberdade religiosa, qualquer que seja a denominação confessional professada, desde que tais manifestações não configurem discurso de ódio, superou seu entendimento de impossibilidade de provimento jurisdicional e atuação da Corte enquanto legislador negativo (Brasil, 2019b).

Nesse sentido, a decisão da ADO 26/DF, em comparação às ADIns por omissão 267/DF, 361/DF e 480/DF, apresenta um *overruling* do entendimento de que não caberia pedido de declaração de autoaplicabilidade de norma constitucional em ação direta de inconstitucionalidade. Ademais, em consonância à ADIn 1.987/DF, a Corte verificou, *in abstracto*, hipótese de não atendimento de exigência constitucional de legislar conforme determina os incisos XLI e XLII do art. 5º da CRFB/1988.

O entendimento de que a *inertia deliberandi* do Congresso Nacional pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão foi mantido. Apesar de, à época, existirem projetos de leis que visavam a criminalização, a omissão do CN para dar efetividade à ordem constitucional de punir criminalmente a homofobia foi reconhecida. Outro entendimento aplicado foi o de fixar prazo para adoção de medidas para superação da omissão legislativa, não se tratando de imposição de prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, conforme *leading case* da ADI 3.682/MT e *ratio decidendi* da ADO 27/DF.

Contudo, a ADO 26/DF⁹ foi alvo de críticas em razão de o STF tentar superar os limites impostos pela legalidade para a tipificação de crime, em especial a proibição de analogia em prejuízo do acusado. Segundo Siqueira e Figueiredo (2024), a decisão tomada pelo STF viola o que ela pretende defender, ou seja, o Estado democrático. Os autores

⁹ Sobre a distinção entre hipóteses em que a Constituição estabelece um dever específico de legislar, capaz de gerar omissão legislativa inconstitucional, e aquelas em que subsiste apenas margem de conformação política ao Parlamento, o tema ganha especial relevo no julgamento da ADO 26/DF. Na ocasião, o STF reconheceu que os incisos XLI e XLII do art. 5º da Constituição contêm mandados constitucionais de criminalização, o que impõe ao Legislativo a obrigação de editar norma penal destinada a coibir práticas discriminatórias (Barcellos, 2025, p. 578).

fundamentam que a proibição da analogia é corolário essencial da legalidade, cuja função seria, em regra, a de limitar o Poder Judiciário que é desproporcionalmente maior que os demais Poderes da República e, por consequência, nocivo à democracia ao violar o princípio da Separação de Poderes e de impedir um completo arbítrio judicial (Siqueira; Figueirêdo, 2024, p. 109).

Barroso (2020), em contrarrazão às críticas, pontua a criminalização da homofobia e transfobia enquanto uma decisão que, sob sua perspectiva, marcou época. Segundo ele, é um julgamento que versa sobre questões éticas, liberdades públicas, proteção de grupos vulneráveis, persecução penal e processo político (Barroso, 2020, p. 210-211 e 218). Verifica-se, portanto, que a ADO 26/DF dispõe de pontos críticos e positivos na literatura que versam sobre a referida decisão do STF quanto à criminalização da homofobia e da transfobia.

A controvérsia quanto a tipificação criminal da homofobia e da transfobia por meio de decisão judicial emanada pelo STF não é objeto do presente trabalho, mas sim a mudança decisória da Corte no manejo da ADO. Ocorre que a decisão do STF na ADO 26/DF é relevante para o exame e compreensão da mudança de entendimento quanto ao manejo e a competência da Corte para dar concretude à referida ação. Assim sendo, verifica-se que a ADO 26/DF é um marco de superação dos precedentes vinculantes do STF quanto a sua competência para dar concretude e efetividade às normas constitucionais por meio da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir deste estudo foi possível investigar a mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no manejo da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Busca-se também contribuir para a literatura brasileira sobre a omissão inconstitucional, a mudança de entendimento do STF para ampliar a sua competência, o alcance e a eficácia do controle abstrato da omissão por meio da ADO, e, por fim, responder às indagações propostas.

A análise documental dos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1987-1988 quanto à ação direta de inconstitucionalidade por omissão permite concluir que o modelo de controle abstrato de omissão brasileiro desde sua origem teve por pressuposto inicial o suprimento da lacuna constitucional capaz de guardar o texto constitucional. Além disso, verifica-se que os

constituintes discutiam a possibilidade de ampliar a competência do STF para possibilitar o acompanhamento constante e a adaptação às mutações sociais da CRFB/1988.

Ademais, a análise documental dos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1987-1988 que versam sobre a possibilidade de responsabilidade pela omissão inconstitucional e de suprimento pelo Supremo Tribunal Federal, a ampliação e a redução do rol de legitimados ao ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e os efeitos decorrentes do seu julgamento permite constatar que as mesmas questões vieram a ser objeto de deliberações em decisões do STF em sede de controle abstrato da omissão.

A revisão histórica/atual das decisões do STF nas ações de controle abstrato da inconstitucionalidade permite verificar a superação dos precedentes vinculantes por omissão mediante extração/extensão interpretativa dos preceitos constitucionais para garantir maior eficácia aos efeitos da decisão do controle abstrato da omissão.

Por meio de análise empírica qualitativa, o presente estudo buscou responder às seguintes indagações: há mudança de entendimento do STF por intermédio ADO para extensão de sua competência?; e qual(is) o(s) efeito(s) decorrente(s) da mudança de entendimento e da extensão de competência do STF aplicadas à ADO no princípio da separação de poderes e no subprincípio do *checks and balances system* (freios e contrapesos)?

Com relação à primeira questão proposta é possível perceber que houve mudança de entendimento do STF quanto ao controle de ato de omissão legislativa no manejo da ADO. A corte por meio da construção de precedentes vinculantes visando dar concretude à(s) norma(s) modificou o sentido e o alcance da ação.

A mudança de sentido e de alcance no controle abstrato da omissão para dar efetividade e concretude a ação se delimita nos seguintes parâmetros: 1) estabelecer modalidades de comportamentos inconstitucionais do Poder Público por não fazer e não prestar; 2) reconhecer a fungibilidade entre a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo e o processo de controle abstrato da omissão; 3) fixar prazo enquanto parâmetro razoável para atividade do legislativo do Congresso Nacional; 4) reconhecer que a *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão; 5) atuar como legislador negativo para suprir a omissão inconstitucional, ainda que provisoriamente.

Com relação à segunda questão, o STF, ao declarar a inconstitucionalidade por omissão atua como um contrapeso ao Poder Legislativo que poderia incorrer em mora

legislativa, parcial ou total, e em atraso prolongado no processo legislativo. Nesse sentido, a Corte ao reconhecer a omissão inconstitucional e dar ciência à Mesa do Poder competente para a adoção das providências necessárias ou, sendo órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias, atua como um contrapeso ao Poder em mora legislativa/administrativa.

A declaração da omissão parcial ou total, enquanto contrapeso à omissão dos demais Poderes da República é um mecanismo que o Poder Judiciário tem para verificar a conformidade da atuação legislativa/administrativa defeituosa e incompleta no processo do controle abstrato de normas e da omissão. O objetivo dessa atuação mediante processo específico é, em tese, a superação de situações inconstitucionais decorrentes da chamada omissão legislativa/administrativa por parte do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

É possível identificar que o STF ao empregar a extração e/ou a extensão interpretativa dos preceitos constitucionais em suas decisões do controle abstrato da omissão passa a exercer o papel de legislador positivo. A título de exemplo cita-se a ADO 23/DF cuja decisão deu autoaplicabilidade à norma e supriu provisoriamente a omissão legislativa ao estipular critérios de repasse das verbas do fundo a que alude o art. 159, I, a, da CRFB/1988, bem como a ADO 26/DF, na qual o STF criminalizou e estabeleceu critérios por equiparação quanto a homofobia e a transfobia por meio de acórdão.

A atuação do legislador positivo possibilita ao STF a superação da omissão constitucional por intermédio da atuação concretista que a Corte tem adotado para suprir a omissão, estabelecer critérios e dar autoaplicabilidade às normas. Por fim, o STF ao adotar a postura de legislador positivo com o intuito de possibilitar o acompanhamento constante e a adaptação às mutações sociais para dar concretude à CRFB/1988 acaba por assumir função que tensiona os limites entre a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Sem data venia: um olhar sobre o Brasil e o mundo**. 1. ed. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

BRASIL. **Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985**. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Brasília: Palácio do Planalto, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d91450.htm. Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 2, de 24 de março de 1987a**. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte. Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, 25 mar. 1987. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 25 mar. 1987. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/resaco/1980-1987/resolucaodaassembleianacionalconstituinte-2-25-marco-1987-592261-normaatualizada-asse.html>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização**, v. 219. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jun. 1987b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. **Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo**, v. 104. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jun. 1987c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2025.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. **Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher**, v. 69. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jun. 1987d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-69.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. **Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público**, v. 119. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, jun. 1987e. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-119.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2025.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator**, v. 239. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, set. 1987f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-239.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Projeto de Constituição**: redação para o segundo turno de discussão e votação, v. 299. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, set. 1987g. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-299-sup01.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 19/AL**. Relator: Min. Aldir Passarinho. Brasília, 23 fev. 1989. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur115648/false>. Acesso em: 29 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 267/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 25 out. 1990a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118183/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 361/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Brasília, 26 out. 1990b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur35990/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 986/DF**. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, 10 fev. 1994a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118576/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 480/DF**. Relator: Min. Paulo Brossard. Brasília, 13 out. 1994b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118686/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.439/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 22 mai. 1996a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur15042/false>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.458/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 25 mai. 1996b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur21022/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.061/DF**. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, 25 abr. 2001a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur18233/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.484/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 21 ago. 2001b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho73947/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.439/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 3 nov. 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur15042/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.276/CE**. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 2 jun. 2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur4518/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.682/MT**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 9 mai. 2007a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur5791/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 2.277, de 14 de outubro de 2007b**. Acrescenta à Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, o Capítulo II-A, que estabelece a disciplina processual da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373804>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.987/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 29 abr. 2010. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610261>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.892/SC**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, 14 mar. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2822228>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 23/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 24 jan. 2013. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho309142/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 23/DF**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 11 abr. 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho406741/false>. Acesso em: 21 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 22/DF**. Relatora: Min.^a Cármen Lúcia. Brasília, 11 fev. 2015a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur313607/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 6/PR**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 20 mar. 2015b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur297143/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 28/SP**. Relatora: Min.^a Cármen Lúcia. Brasília, 16 abr. 2015c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur313608/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 31/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 18 mai. 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho742727/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 37/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília,

17 mai. 2019a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur404603/false>. Acesso em: 23 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 13 jun. 2019b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433180/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 74/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 5 jun. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur506034/false>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Controle concentrado**: acervo processual. Corte Aberta, 2025. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/controle_concentrado/controle_concentrado.html. Acesso em: 9 abr. 2025.

FULGÊNCIO, Henrique Augusto Figueiredo. **A quem interessa o controle concentrado da omissão inconstitucional**: exame crítico acerca dos resultados produzidos pela Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. 2015. 207 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

HESSE, Konrad. **Série IDP**: Temas fundamentais do Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.

LEITE, George Salomão. **Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais**. Brasília: Senado Federal, 2020.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 29. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição constitucional**: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade**: aspectos jurídicos e políticos. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.

NOGUEIRA, Luna Arley; MAIA, Moura Kyev; MOÉSIA, Vila Camila. O ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal quanto as omissões legislativas e suas repercussões jurídicas decorrentes do julgamento da ADO nº 26. **Revista de Direito e Atualidades**, v. 1, n. 2, 2021.

SIQUEIRA, Leonardo Henrique Gonçalves de; FIGUEIRÊDO, Simone de Sá Rosa. A analogia e a interpretação normativo-funcional da lei: um exame jurídico-penal da decisão do STF que criminalizou a homofobia. **Revista de Informação Legislativa**, v. 61, n. 242, p. 95-112, abr./jun. 2024.

WATERLOO, Estêvão André Cardoso. **A omissão normativa inconstitucional**: um estudo sobre a dinâmica jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no julgamento de mandados de

injunção e de ações diretas de inconstitucionalidade por omissão. 2016. 209 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016.