Revista
DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO

ARTIGOS ORIGINAIS

Controle de constitucionalidade da omissão no Estado constitucional brasileiro

Constitutionality review of omissions in the brazilian constitutional state

Control de constitucionalidad de las omisiones en el estado constitucional brasileño

Gianpaolo Poggio Smanio [1]

Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP - Brasil)
Lattes: http://lattes.cnpq.br/9297681530922931
Orcid: https://orcid.org/0000-0002-5835-4392

DOI: https://doi.org/10.65674/rev-trf3.v37i163.806

Este é um artigo publicado em Acesso Aberto (*Open Access*), sob a licença *Creative Commons Attribution 4.0 International* (CC BY), que permite o uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o trabalho original seja corretamente citado. Os autores mantêm os direitos autorais.

[1] Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (SP - Brasil). Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (SP - Brasil). Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo (SP - Brasil). Foi *visiting scholar* pela Duke University (Estados Unidos) e pela Durham University (Inglaterra).

RESUMO: O presente artigo analisa o controle de constitucionalidade das omissões legislativas e administrativas no Estado Constitucional brasileiro, com especial atenção à atuação do Supremo Tribunal Federal diante da ausência ou insuficiência de providências necessárias à efetividade das normas constitucionais. O estudo se pauta em revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, examinando os fundamentos da omissão inconstitucional, suas modalidades e os principais instrumentos destinados ao seu controle judicial. A pesquisa orienta-se pelo método de abordagem dedutivo, partindo de premissas constitucionais gerais para analisar a atuação do STF nas omissões inconstitucionais. Quanto à natureza, o estudo é qualitativo, com caráter exploratório e descritivo, desenvolvido mediante revisão bibliográfica e análise jurisprudencial de acórdãos relevantes do STF. A pesquisa orienta-se pelo método de abordagem dedutivo, partindo de premissas constitucionais gerais para analisar a atuação do STF nas omissões inconstitucionais. Quanto à natureza, o estudo é qualitativo, com caráter exploratório e descritivo, desenvolvido mediante revisão bibliográfica e análise jurisprudencial de acórdãos relevantes do STF. Conclui-se que a atuação jurisdicional concretizadora encontra amparo na força normativa da Constituição e na necessidade de assegurar a efetividade de seus postulados, mas deve observar os critérios de subsidiariedade e temporariedade, preservando os limites institucionais que sustentam a separação dos poderes.

PALAVRAS-CHAVE: controle de constitucionalidade; jurisdição constitucional; omissão inconstitucional; Supremo Tribunal Federal; separação dos poderes.

ABSTRACT: This article analyzes the constitutional review of legislative and administrative omissions within the Brazilian Constitutional State, with particular attention to the role of the Federal Supreme Court (STF) in addressing the absence or insufficiency of measures necessary to ensure the effectiveness of constitutional provisions. The study is based on a literature review and case law analysis, examining the foundations of unconstitutional omissions, their different forms, and the main legal mechanisms designed for their judicial review. The research adopts a deductive approach, proceeding from general constitutional premises to analyze the STF's role in addressing unconstitutional omissions. In terms of its nature, the study is qualitative, exploratory, and descriptive, conducted through a literature review and an analysis of relevant STF decisions. It concludes that judicial intervention aimed at giving concrete effect to constitutional provisions is grounded in the normative force of the Constitution and the need to ensure the effectiveness of its principles. However, such intervention must comply with the criteria of subsidiarity and temporariness, while respecting the institutional boundaries that uphold the separation of powers.

KEYWORDS: Constitutional Review; unconstitutional omission; constitutional jurisdiction; Federal Supreme Court; separation of powers.

RESUMEN: El presente artículo analiza el control de constitucionalidad de las omisiones legislativas y administrativas en el Estado constitucional brasileño, con especial atención a la actuación del Supremo Tribunal Federal (STF) ante la ausencia o insuficiencia de medidas necesarias para garantizar la efectividad de las normas constitucionales. El estudio se fundamenta en una revisión bibliográfica y un análisis jurisprudencial, examinando los fundamentos de la omisión inconstitucional, sus distintas modalidades y los principales instrumentos destinados a su control judicial. La investigación adopta un método de enfoque deductivo, partiendo de premisas constitucionales generales para analizar la actuación del STF frente a las omisiones inconstitucionales. En cuanto a su naturaleza, el estudio es cualitativo, de carácter exploratorio y descriptivo, desarrollado mediante una revisión bibliográfica y un análisis jurisprudencial de sentencias relevantes del STF. Se concluye que la actuación jurisdiccional orientada a concretar las disposiciones constitucionales encuentra fundamento en la fuerza normativa de la Constitución y en la necesidad de garantizar la efectividad de sus postulados. Sin embargo, dicha actuación debe observar los criterios de subsidiariedad y temporalidad, preservando los límites institucionales que sustentan la separación de poderes.

PALABRAS CLAVE: Control de Constitucionalidad; omisión inconstitucional; jurisdicción constitucional; Supremo Tribunal Federal; separación de poderes.

SUMÁRIO:

1 Introdução 4
2 A omissão e a constitucionalização do Direito 5
3 A força normativa da Constituição 7
4 A omissão inconstitucional 9
5 A evolução do controle das omissões na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal 13
5.1 Mandado de Injunção e a consolidação da teoria concretista 14
5.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e as fronteiras do controle concentrado abstrato 15
5.3 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 18
6 Modelos comparados 20
6.1 A Corte Constitucional Italiana e as sentenze aditive 21
6.2 O Tribunal Constitucional Federal Alemão e a proibição de proteção insuficiente (Untermaßverbot) 22
6.3 A Suprema Corte dos Estados Unidos e os limites do judicial review frente à omissão 24
7 Omissões estruturais e limites à jurisdição constitucional 26
8 Conclusão 28
Referências 31

1 Introdução

No constitucionalismo contemporâneo, a Constituição deixou de ser compreendida como mero documento político para afirmar-se como norma jurídica dotada de força vinculante e pretensão de efetividade. Esse deslocamento, intensificado no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, consolidou a centralidade da jurisdição constitucional[2] como instância de garantia da supremacia constitucional e de concretização dos direitos fundamentais. Em âmbito nacional, a Constituição da República de 1988 incorporou esse modelo de Estado Constitucional, impondo deveres de atuação aos poderes públicos, ao mesmo tempo em que estabeleceu um amplo rol de direitos fundamentais e objetivos a serem perseguidos pelo Estado.

O controle de constitucionalidade é um dos principais mecanismos de garantia da supremacia constitucional, destinado a balizar a compatibilidade de leis e atos normativos com a Constituição. Embora apresente-se por vezes associado ao controle de condutas comissivas, esse controle também alcança situações em que a violação de um dispositivo constitucional ocorre em virtude da ausência ou da insuficiência da atuação necessária à concretização de seus comandos.

No ordenamento jurídico brasileiro, o controle de omissões inconstitucionais desenvolveu-se, tradicionalmente, por meio de dois instrumentos. No âmbito do controle abstrato, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) busca o reconhecimento da ausência de providência necessária à efetividade de norma constitucional. No controle concreto, o Mandado de Injunção (MI) destina-se à tutela do exercício de direitos e liberdades subjetivas inviabilizados pela ausência total ou parcial de norma regulamentadora.

A ampliação dos deveres constitucionais de atuação estatal e o aumento das demandas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais instou o Supremo Tribunal Federal (STF) a atuar no enfrentamento também de situações de insuficiência ou falhas estruturais na atuação do poder público. Em decorrência deste cenário, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), passou a ser utilizada nessas situações.

Nesse contexto, questiona-se: em que medida a atuação STF, diante das omissões inconstitucionais, pode assegurar a efetividade da Constituição sem ultrapassar os limites impostos pelo princípio democrático e pela separação dos poderes?

Este trabalho tem por objetivo analisar o controle de constitucionalidade das omissões no ordenamento jurídico brasileiro, à luz da doutrina constitucional e da jurisprudência do STF, com destaque às transformações das técnicas decisórias empregadas pela Corte Constitucional e aos limites e possibilidades de uma jurisdição constitucional de perfil concretizador.

---

[2] Neste artigo, adota-se a definição de jurisdição constitucional elaborada por Barroso (2026, p. 250), para quem ela compreende a atividade de "interpretação e aplicação da Constituição, tendo como uma de suas principais expressões o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos". Essa concepção permite compreendê-la de forma mais abrangente, não se limitando à fiscalização da compatibilidade de leis e atos normativos com a Constituição, mas englobando também a preservação de sua supremacia e a busca por sua efetividade.

Parte-se da hipótese de que o reconhecimento da força normativa da Constituição e a necessidade de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais conduziram à progressiva ampliação da atuação do STF diante das omissões estatais, ultrapassando uma concepção predominantemente declaratória e alcançando respostas de natureza concretizadora e, em determinadas situações, estrutural. Discute-se, concomitantemente, os limites dessa atuação, considerando a competência dos demais poderes e a legitimidade democrática dos órgãos responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas.

Inicialmente, o estudo examina a consolidação do Estado Constitucional, bem como a força normativa da Constituição. Em seguida, analisa a omissão como forma de inconstitucionalidade, seus fundamentos e modalidades. Também, são explorados e comparados os instrumentos destinados ao controle das omissões constitucionais.

Para tanto, a pesquisa orienta-se pelo método de abordagem dedutivo, partindo de premissas constitucionais gerais para analisar a atuação do STF nas omissões inconstitucionais. Quanto à natureza, o estudo é qualitativo, com caráter exploratório e descritivo, desenvolvido mediante revisão bibliográfica e análise jurisprudencial de acórdãos relevantes do STF.

Embora o foco principal recaia sobre os instrumentos de controle concentrado abstrato, discorre-se também sobre o MI, em razão de sua contribuição para a consolidação da teoria concretista, considerando a relevância dessa transformação jurisprudencial para a compreensão da evolução da jurisdição constitucional brasileira. A proposta é identificar os critérios e as técnicas decisórias empregados pela Corte Constitucional para reconhecer e enfrentar as diversas espécies de omissões constitucionais e verificar como vem sendo construída a ampliação progressiva da jurisdição constitucional nesse campo.

Posteriormente, apresenta-se um breve panorama do direito estrangeiro, por meio da análise de julgados emblemáticos dos Tribunais Constitucionais Italiano, Alemão e dos Estados Unidos, evidenciando diferentes sistemas de controle de omissão inconstitucional.

Ao final, visando testar as hipóteses propostas à luz dos resultados obtidos nas seções anteriores, são analisados os limites institucionais da atuação judicial na concretização de direitos fundamentais, com especial atenção às diretrizes estabelecidas pelo Tema 698 do STF acerca da intervenção do Poder Judiciário em hipóteses de omissão estatal.

Tem-se, portanto, como proposta deste artigo, na esteira das discussões contemporâneas, analisar como o controle das omissões constitucionais se projeta como mecanismo de garantia da força normativa da Constituição Federal e da concretização dos direitos fundamentais, repensando assim a própria dogmática institucional, mas sem desconsiderar os limites da jurisdição no Estado Democrático de Direito.

2 A omissão e a constitucionalização do Direito

A afirmação da Constituição como fundamento de validade e parâmetro de atuação estatal é fruto de um longo processo de conformação do

constitucionalismo. A compreensão do controle da omissão constitucional pressupõe identificar a posição ocupada pela Constituição no Estado Democrático de Direito e compreender a força normativa de suas disposições.

No Constitucionalismo contemporâneo, prevalece o ideal de reaproximação entre Direito e valores fundamentais. As disposições constitucionais, agora, inclusive aquelas estruturadas sob a forma de princípios, passam a ser reconhecidas como dotadas de normatividade jurídica. Consequentemente, a interpretação constitucional deixa de se limitar à subsunção mecânica entre fato e norma e passa a exigir instrumentos próprios de concretização, entre os quais assumem relevância a proporcionalidade, a razoabilidade e a ponderação.

Dentre as características que permeiam esse período, destacam-se a centralidade da dignidade da pessoa humana, o reconhecimento da força normativa da Constituição, a constitucionalização do ordenamento jurídico, a expansão da jurisdição constitucional e o fortalecimento institucional do Poder Judiciário. Questões que antes se restringiam aos espaços políticos e sociais passam a ser submetidas à apreciação judicial, fenômeno também relacionado à ampliação do acesso à Justiça e ao reconhecimento da exigibilidade jurídica de direitos fundamentais.

O reconhecimento da supremacia da Constituição após o período da Segunda Guerra Mundial se deu sobretudo em virtude das inúmeras atrocidades cometidas, como o holocausto. Essas experiências evidenciaram a necessidade de proteger os direitos de forma mais abrangente e posicionar o Direito como um instrumento para promoção da dignidade e da justiça social.

Nesse contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, a Constituição deixou de ser compreendida como mero documento político para afirmar-se como norma jurídica dotada de força vinculante e pretensão de eficácia. Foi justamente neste período, em virtude do reconhecimento da força normativa da Constituição que o Poder Judiciário passou a assumir um papel de maior protagonismo, "[...] quer em razão do reconhecimento do caráter normativo de normas principiológicas, a exigirem concretização, quer na assunção de um papel mais ativo no preenchimento de conceitos indeterminados" (Dias; Sá, 2020, p. 166).

É justamente no reconhecimento da normatividade constitucional que adquire especial relevância a concepção desenvolvida por Hesse acerca da força normativa da Constituição. Em sua obra "A força normativa da Constituição", publicada originalmente em 1959, o autor contrapõe-se à compreensão de que a Constituição possuiria natureza predominantemente política, sustentando sua capacidade de produzir efeitos jurídicos e de orientar concretamente a realidade estatal. A força normativa da Constituição relaciona-se, nesse sentido, à capacidade de suas disposições de conformar a atuação dos poderes públicos e de orientar a própria realidade política e social.

Streck (2014) observa que a centralidade assumida pela Constituição promoveu um redimensionamento da práxis político-jurídica em dois níveis: no plano da Teoria do Estado e da Constituição e no plano da Teoria do Direito. No primeiro, evidencia-se uma transformação histórica na própria concepção de Estado, observada na transição do Estado Liberal para o Estado Social e, posteriormente, para o Estado Democrático de Direito. Neste último, a Constituição assume função ainda mais ampla, passando a orientar e vincular a

atuação dos poderes públicos, ao estabelecer direitos fundamentais, objetivos estatais e deveres de concretização.

No plano da Teoria do Direito, esse processo pode ser compreendido a partir da revisão de três teorias juspositivistas: a teoria das fontes, a teoria das normas e a teoria da interpretação. Na primeira, a antiga primazia da lei cede espaço à centralidade e à onipresença da Constituição. Na segunda, reconhece-se a normatividade dos princípios, que passam a integrar o sistema jurídico como verdadeiras normas. Na terceira, desenvolvem-se novas formas de interpretação constitucional, ao mesmo tempo em que se busca estabelecer mecanismos de contenção da discricionariedade e do ativismo judicial.

Para o autor, trata-se de um processo simultaneamente marcado pela continuidade e pela ruptura. De um lado, há "[...] um processo de agregação com relação ao primeiro constitucionalismo, por outro, há uma nítida ruptura com os postulados hermenêuticos vigentes desde o final do século XIX e que tiveram seu apogeu durante a primeira metade do século XX" (Streck, 2014, p. 30).

Ao assumir uma força normativa, a Constituição impõe deveres aos poderes constituídos, de modo que a realização desses preceitos constitucionalmente assegurados passa a se configurar como uma exigência reflexa da Constituição. Aqui, a omissão assume especial importância, visto que a inércia não pode ser mais compreendida como uma questão de conveniência ou oportunidade.

A omissão estatal passa, assim, a adquirir dimensão constitucional própria, abrindo espaço para mecanismos destinados a assegurar a efetividade da Constituição.

3 A força normativa da Constituição

Como disposto na seção anterior, a transposição da Constituição para um parâmetro de limitação ao exercício do poder estatal encontra fundamento na sua força normativa. Por possuir força própria, capaz de motivar e ordenar a vida do Estado, ela não é um mero reflexo ou reprodução de uma dada realidade política e social, mas possui capacidade própria de influenciar e conformar uma nova realidade (Hesse, 1994).

O referido autor estabelece uma relação de condicionamento recíproco entre norma e realidade. A Constituição, enquanto dever-ser, não se encontra completamente dissociada das relações sociais sobre as quais pretende incidir. Sua força normativa depende, em alguma medida, de sua capacidade de estabelecer uma ordenação que encontre correspondência nas circunstâncias concretas de determinado momento histórico.

Isso não significa, contudo, subordinar a Constituição à realidade existente. Ao contrário, a força normativa reside justamente na capacidade de a norma constitucional ultrapassar a mera descrição do presente e orientar a transformação da realidade a partir de um projeto juridicamente estabelecido.

Para Hesse (1994), somente a partir das circunstâncias concretas, é possível formular uma ordenação constitucional capaz de projetar-se para o futuro de maneira plausível e realizável. A Constituição precisa conciliar a pretensão de

conformação da realidade com as possibilidades concretas de sua realização. A força normativa exige o que o autor chama de "vontade de constituição", isto é, a disposição dos agentes responsáveis pela atuação estatal em reconhecer e fazer valer a ordem constitucional.

A força normativa da Constituição assim proposta anda lado a lado com a sua eficácia, dependendo de sua capacidade de acompanhar as transformações da realidade sem perder sua identidade normativa. O conteúdo constitucional deve possuir abertura suficiente para responder às mudanças sociais e históricas, uma vez que a realidade se transforma em ritmo mais acelerado do que o Direito.

No entanto, a Constituição não deve ser submetida a reformas constantes para acompanhar cada transformação social. Ao contrário, sua estabilidade constitui elemento necessário à própria preservação de sua força normativa.

A práxis constitucional assume papel fundamental. A efetividade da Constituição exige, simultaneamente, sua estabilidade e uma interpretação capaz de preservar o sentido de suas disposições diante das transformações históricas. A interpretação constitucional não pode servir, portanto, à simples adaptação do texto aos interesses políticos predominantes de determinado momento. Deve, antes, preservar sua força normativa e assegurar que as mudanças da realidade sejam absorvidas dentro dos limites estabelecidos pela própria ordem constitucional.

É justamente a partir dessa relação entre Constituição, realidade e atuação dos poderes públicos que Hesse formula sua preocupação central com a preservação da força normativa constitucional:

> [...] Não se deve esperar que as tensões entre ordenação constitucional e realidade política e social venham a deflagrar um sério conflito. Não se poderia, todavia, prever o desfecho de tal embate, uma vez que os pressupostos asseguradores da força normativa da Constituição não foram plenamente satisfeitos. A resposta à indagação sobre se o futuro do nosso Estado é uma questão de poder ou um problema jurídico depende da preservação e do fortalecimento da força normativa da Constituição, bem como de seu pressuposto fundamental, a vontade de Constituição. Essa tarefa foi confiada a todos nós (Hesse, 1994, p. 32).

Nesse ínterim, o controle de constitucionalidade emerge como instrumento capaz de garantir que o processo de constitucionalização seja efetivo e respeitado. Afinal, se a Constituição ocupa posição de supremacia no ordenamento jurídico e possui força normativa capaz de vincular a atuação dos poderes públicos, os atos estatais e as normas infraconstitucionais devem guardar compatibilidade com seus comandos.

Essa perspectiva guarda particular conexão com a concepção de Estado Constitucional que foi sendo consolidada no período posterior à Segunda Guerra mundial, em que a limitação do poder estatal passou a ser estruturada não apenas pela separação dos poderes e pela legalidade, mas também pela submissão de toda atuação estatal aos direitos fundamentais e às normas constitucionais.

Conforme pondera Barroso (2026), no Estado Constitucional são múltiplas as ordens de limitação do poder, envolvendo assim limitações materiais, que guardam relação com os valores e direitos fundamentais; limitações orgânicas, que derivam das funções estatais entre órgãos distintos e independentes; e

limitações processuais, relacionadas às exigências que devem orientar o exercício do poder.

No Brasil, a consolidação de uma rede de bem-estar social se deu de forma gradual, de modo que a "ideia de força normativa da Constituição, no Brasil, consolidou-se com o surgimento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988" (Dias; Sá, 2020, p. 166).

A Constituição da República de 1988 incorporou um modelo normativo e compromissório, caracterizado pela ampla proteção dos direitos fundamentais e pela atribuição de deveres positivos aos poderes públicos destinados à sua concretização. Assim, inovou profundamente ao institucionalizar o controle de constitucionalidade por omissão, criando instrumentos específicos.

A força normativa de seus comandos implica, portanto, que os poderes públicos não estão vinculados somente a deveres de abstenção, mas também a deveres de atuação. É especialmente considerando esse ponto que a omissão constitucional se insurge no centro das discussões.

Partindo dessas premissas que sustentam a vinculação que irradia dos ditames constitucionais, surge a necessidade de analisar quais as consequências jurídicas da ausência de atuação estatal ante as determinações constitucionais, sejam elas legislativas ou mesmo administrativas. O problema da omissão constitucional, passa aqui, a ser estudado frente a tensão que se estabelece entre a força normativa da Constituição e a inércia dos poderes constituídos.

4 A omissão inconstitucional

A jurisdição constitucional hoje enfrenta o desafio de garantir a eficácia das normas fundamentais, sobretudo frente às múltiplas formas de inércia dos poderes públicos incumbidos de concretizar comandos constitucionais. A força normativa da Constituição, analisada na seção anterior, implica o reconhecimento de deveres positivos de atuação. A inércia, nesse sentido, pode assumir uma relevância jurídica ímpar e enquadrar-se como uma modalidade de inconstitucionalidade.

A omissão inconstitucional configura-se por meio de um não-fazer estatal que obstaculiza ou dificulta a concretização de determinada norma constitucional. Contudo, a preocupação inicialmente concentrada na ausência de edição de normas ampliou-se para abarcar omissões estruturais, administrativas e até jurisdicionais.

Essa ampliação da compreensão da omissão é reflexo da própria evolução da dogmática constitucional, que passou a atribuir maior densidade normativa às disposições constitucionais anteriormente compreendidas sob uma perspectiva predominantemente programática. Gradualmente, superou-se a ideia de uma leitura das normas constitucionais como dependentes da discricionariedade dos poderes constituídos, entendendo-se que os comandos constitucionais estabelecem verdadeiros deveres jurídicos de atuação.

No contexto brasileiro, a questão possui uma relevância de destaque, considerando especialmente o extenso catálogo de direitos fundamentais e objetivos sociais, políticos e econômicos que foram incorporados pela Constituição de 1988. A dificuldade de transpor esses comandos normativos para a realidade

propicia uma tensão permanente entre a Constituição formalmente estabelecida e sua efetiva concretização.

A Constituição ocupa posição de supremacia no ordenamento jurídico e ancora-se como parâmetro de validade das leis e dos atos praticados pelo Estado. Conforme observam Gervasoni e Bolesina (2017, p. 05), se a Constituição se estabelece como "critério básico de validade das leis e atos praticados sob sua égide [...] a jurisdição constitucional se torna diferenciada, já que incumbida de um papel destacado, qual seja, a proteção e a promoção da Constituição".

Nesse escorço evolutivo, passou-se a reconhecer a imperatividade jurídica das normas constitucionais, que vinculam os órgãos estatais constitucionalmente competentes à sua realização prática. Portanto, a omissão somente adquire natureza inconstitucional quando a inércia estatal se contrapõe a um dever juridicamente estabelecido pela própria Constituição.

Assim, como nem toda ausência de atuação possui natureza constitucional, não pode a atuação do Poder Judiciário ser observada de forma irrestrita ou substitutiva das atribuições atinentes aos poderes públicos. Tem-se na omissão inconstitucional a inércia ante um dever constitucional de agir que se mostra juridicamente relevante.

Essa distinção é de suma relevância considerando a ampliação da força normativa da Constituição e da jurisdição constitucional em relação às técnicas decisórias adotadas pelo STF, que passou a progressivamente adotar uma postura mais ativa em determinadas situações, enfrentando a inércia estatal de modo a conferir uma maior efetividade dos comandos dispostos. Contudo, essa intervenção passou concomitantemente a suscitar questionamentos importantes acerca de como balizar a atuação jurisdicional diante do princípio da separação dos poderes, de forma a garantir a legitimidade democrática das decisões judiciais proferidas.

A omissão inconstitucional, logo, se tornou mais complexa e abarca também falhas persistentes em diferentes níveis estatais. Especialmente nesses casos, as respostas exigem mais que instrumentos teóricos que distingam a simples inércia administrativa da verdadeira desconformidade constitucional. Compreender essas manifestações da omissão é o primeiro passo para analisar os instrumentos que se destinam ao seu controle.

Será nesse diapasão e em meio a essas discussões que as próximas seções irão trilhar o seu caminho. Porém, antes, é imprescindível vislumbrar as bases teóricas da omissão constitucional.

A omissão inconstitucional pode ser compreendida como a ausência de adoção das providências constitucionais. Em uma concepção mais ampla, engloba não apenas a inércia na produção dos atos normativos e regulamentares, mas também a ausência ou insuficiência de medidas administrativas indispensáveis à plena eficácia das normas constitucionais. Para Moraes (2026, p. 857), trata-se da "incompatibilidade entre a conduta positiva exigida pela Constituição e a conduta negativa do Poder Público omisso [...]".

A caracterização da omissão inconstitucional, contudo, não decorre da simples constatação de que determinado poder público deixou de atuar. Para que o silêncio ou a insuficiência estatal configure uma situação de inconstitucionalidade, é necessário que exista um dever jurídico-constitucional de

agir e que a ausência ou insuficiência da providência estatal comprometa a eficácia de um comando constitucional. Canotilho (1993, p. 354) destaca que:

> [...] a omissão legislativa (e ampliamos o conceito também para a administrativa) só é autônoma e juridicamente relevante quando se conexiona com uma exigência constitucional de ação, não bastando o simples dever geral de legislador para dar fundamento a uma omissão constitucional. Um dever jurídico-constitucional de ação existirá quando as normas constitucionais tiverem a natureza de imposições concretamente impositivas.

A partir dessa perspectiva, podem ser identificados alguns elementos essenciais à configuração da omissão inconstitucional. Em primeiro lugar, deve existir um dever constitucional de atuação atribuível a determinado poder ou órgão estatal. Esse dever pode decorrer diretamente do texto constitucional ou ser extraído de sua interpretação sistemática, desde que seja juridicamente exigível.

Em segundo lugar, deve ser constatada a ausência ou insuficiência da providência necessária à concretização do comando constitucional. Quando a Constituição ou a legislação estabelecer prazo específico para a adoção da medida, o seu esgotamento sem a correspondente atuação constitui elemento relevante para a caracterização da mora. Inexistindo prazo determinado, a omissão poderá ser aferida a partir do transcurso de período razoável, considerando-se a natureza e a urgência da providência constitucionalmente exigida.

A própria jurisprudência do STF consolidou, de que a violação à Constituição pode se configurar tanto por uma atuação estatal incompatível com seus comandos quanto pela ausência de providências constitucionalmente exigidas. Nesse sentido, no julgamento da ADI 1.458 MC/DF, o Ministro Celso de Mello assentou que:

> [...] A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um *facere* (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse *non facere* ou *non praestare*, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público (Brasil, 1996).

Ante essas perspectivas, a análise da omissão inconstitucional exige considerar as diferentes formas pelas quais a inércia ou insuficiência da atuação estatal pode se manifestar. Nesta seção serão distinguidas algumas espécies de omissão: total e parcial, legislativa e administrativa.

A omissão total caracteriza-se pela completa ausência da providência necessária à concretização do comando constitucional. Trata-se de hipótese em que o órgão que é incumbindo de determinada atuação não toma qualquer medida a conferir efetividade à norma. Como exemplo, encontra-se a regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis, nos termos do artigo 37, VII, da Constituição Federal. Retornar-se-á ao tema na seção seguinte quando for apreciado com mais cautela o MI.

A omissão parcial, por sua vez, ocorre quando alguma providência é adotada, mas ela se revela insuficiente para satisfazer integralmente o dever constitucional. Em um sentido mais estrito, as questões que envolvem a inércia legislativa podem manifestar-se quando há a edição de norma regulamentadora insuficiente, lacunosa ou que exclui indevidamente grupos protegidos, cuja consequência é a possibilidade de o Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade com efeito aditivo ou extensão analógica da norma incompleta, como, por exemplo a exclusão de proteção penal a grupos vulneráveis em decorrência de homofobia e transfobia. Trata-se, portanto, da existência de um cumprimento insatisfatório ou imperfeito dos deveres constitucionais.

A distinção entre essas modalidades é não apenas para a caracterização da inconstitucionalidade, mas também para a definição da resposta jurisdicional adequada. Enquanto a omissão coloca o Poder Judiciário diante da ausência completa de determinada providência, a omissão parcial pode exigir a análise da suficiência da medida existente e, em determinadas situações, a adoção de técnicas decisórias destinadas a ampliar ou conformar sua incidência.

Outra distinção relevante refere-se à natureza do órgão ou da função estatal cuja atuação é necessária à concretização do comando constitucional. Tradicionalmente, a categoria da omissão inconstitucional esteve associada à inércia do Poder Legislativo na edição das normas necessárias à efetivação da Constituição. A evolução do Estado Democrático de Direito, contudo, ampliou a percepção acerca dos deveres constitucionais atribuídos aos poderes públicos, permitindo identificar situações em que a insuficiência da atuação administrativa também pode comprometer a eficácia dos direitos e dos objetivos estabelecidos constitucionalmente. Ou seja:

> [...] ao se adotar a perspectiva do Constitucionalismo Contemporâneo e do Estado Democrático de Direito como elementos associados à vinculação dos poderes públicos ao projeto estatal delineado no texto constitucional [...] é inevitável a conclusão de que tanto a inércia tocante ao dever de regulamentar quanto àquele referente à concretização de direitos fundamentais através de políticas públicas são elementos de provocação do problema da inconstitucionalidade por omissão (Neves, 2019, p. 700)

A omissão legislativa configura-se diante da inércia do Poder Legislativo na edição de ato normativo constitucionalmente exigido e necessário à plena eficácia de determinado comando da Constituição. Como observam Mendes e Branco (2022, p. 1443), a lei é instrumento primordial para a "concretização da ordem fundamental estabelecida na Constituição de 1988", de modo que o Estado Constitucional desenhado é de competência das instâncias políticas do legislador, que gozam do "poder e o dever de emprestar conformação à realidade social".

A omissão administrativa, por sua vez, relaciona-se à ausência ou insuficiência de atuação material e prestacional do poder público na concretização de deveres constitucionalmente estabelecidos. Nesse âmbito, a questão não se limita à ausência de regulamentação, alcançando a execução de políticas públicas, a prestação de serviços e a implementação de medidas necessárias à efetividade dos direitos fundamentais. Trata-se da ineficiência da Administração Pública na execução de políticas públicas e na entrega de direitos sociais. A omissão administrativa, porém, também se manifesta sob a proteção insuficiente dos direitos fundamentais. Nesse ponto, a atuação do Judiciário costuma ser muito

mais direta do que a mera cobrança de uma regulamentação técnica secundária, ensejando a determinação de uma prestação material.

Para observar de forma mais cristalina as questões aqui tratadas, propõe-se analisar o "Painel de Omissões Inconstitucionais" do STF, que congrega os "principais julgamentos nos quais o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido situações de inconstitucionalidade por omissão" (Brasil, 2026).

De acordo com dados disponibilizados no portal, entre os julgados selecionados, 47,1% correspondem a omissões normativas, representando 89 dos 171 casos, enquanto 48,7% são omissões administrativas, totalizando 92 casos, e 4,2% omissões judiciais, correspondente a 08 julgados. Embora a omissão legislativa seja uma modalidade de inconstitucionalidade por omissão relevante, as situações que foram submetidas a Corte constitucional não se restringem à inércia de produção normativa. Pelo contrário, a expressiva presença de omissões administrativas revela que a efetividade constitucional também depende da atuação material e prestacional do Poder Executivo, especialmente em áreas relacionadas à implementação de políticas públicas (Brasil, 2026).

O painel possibilita ainda observar outro recorte, que demonstra o crescimento nos julgamentos a partir de 2019, e o ápice em 2025. Existe um aumento expressivo, o que corrobora a existência de um cenário de crise de efetividade em responder às demandas sociais urgentes dos últimos anos, como no contexto pós-pandemia.

O fenômeno das omissões, portanto, não se limita a ausência de produção legislativa. A força normativa da Constituição, como preconizado por Hesse, pressupõe que seus comandos sejam capazes de produzir efeitos concretos na realidade. A omissão, nesses termos, rompe a relação de adequação entre normatividade e realidade constitucional, legitimando a atuação da jurisdição constitucional.

5 A evolução do controle das omissões na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Consoante observado nos dados apresentados no referido "Painel de Omissões Inconstitucionais", a atuação do STF diante das diferentes formas de inércia estatal passou por significativo processo de transformação. A evolução jurisprudencial mostra uma mudança de uma concepção predominantemente declaratória da omissão, para o desenvolvimento de técnicas decisórias de natureza concretista e, mais recentemente, para formas de atuação dialógica e estrutural diante de situações complexas de desconformidade constitucional.

A Constituição da República de 1988 prevê expressamente dois instrumentos destinados ao enfrentamento das omissões inconstitucionais: no âmbito do controle concreto, o MI (art. 5º, LXXI); no do controle abstrato, a ADO (art. 103, § 2º). Entretanto, a partir da Lei nº 9.882/1999, entende-se que a ADPF também se inclui no rol dos instrumentos judiciais especialmente vocacionados à fiscalização da constitucionalidade dos atos omissivos.

Embora não constitua instrumento especificamente concebido para o controle da omissão constitucional, a amplitude de seu objeto e a possibilidade de utilização

diante de lesões a preceitos fundamentais decorrentes de atos do poder público permitiram sua utilização em situações de elevada complexidade institucional. A utilização da ADPF em casos de natureza estrutural marca, especialmente, uma nova etapa da jurisdição constitucional brasileira.

Esta seção se dedica a examinar os instrumentos supramencionados. Apesar do foco deste estudo se pautar no controle concentrado abstrato, inicialmente será contextualizado o MI e a superação da concepção não concretista, para depois identificar como o STF passou a construir respostas progressivamente mais concretas às omissões estatais.

5.1 Mandado de Injunção e a consolidação da teoria concretista

O MI encontra amparo no artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição de 1988 e é um instrumento de tutela subjetiva destinado a viabilizar, diante do caso concreto, o exercício de direitos e liberdades constitucionais obstaculizados pela ausência de norma regulamentadora.

Trata-se de um remédio constitucional que pode ser utilizado por qualquer pessoa, física ou jurídica, que se veja impossibilitada de exercer direitos e liberdades constitucionais em virtude da ausência de uma norma regulamentadora.

Nos termos do artigo 2º da Lei nº 13.300/2016, que disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo: "Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta total ou parcial de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania" (Brasil, 2016).

A criação do instituto esteve diretamente relacionada à necessidade de conferir efetividade às normas constitucionais dependentes de regulamentação. Como destacam Mendes e Branco (2026, p. 1426), o MI foi concebido justamente para "sanar o problema da ineficácia das disposições constitucionais que concediam direitos sociais [...]".

A evolução do MI passou por alguns estágios até ser disciplinado pela Lei nº 13.300/2016. Em um primeiro momento, prevaleceu no STF a chamada teoria não concretista, considerando que a função do Poder Judiciário estaria limitada ao reconhecimento da existência da mora legislativa e à comunicação ao órgão competente acerca da necessidade de adoção das providências necessárias. A Corte entendia que não poderia substituir o legislador na elaboração da norma regulamentadora, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes.

Contudo, no julgamento dos Mandados de Injunção 670/ES, 708/DF e 712/PA, que versavam sobre a ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, a Corte Constitucional ampliou a eficácia do instrumento. O STF, nesta oportunidade, reconheceu que a persistência da mora legislativa não seria sanada com a adoção de uma solução meramente declaratória. Então, determinou a aplicação, no que coubesse, da disciplina prevista na Lei nº 7.783/1989, relativa ao exercício do direito de greve na iniciativa privada, até que sobreviesse regulamentação específica.

Neste momento, consolidou-se uma orientação concretista, a partir da qual a Corte passou a estabelecer condições provisórias para fruição do direito, sem que isso implicasse a eliminação da competência legislativa para posteriormente disciplinar a matéria.

A consolidação legislativa desse entendimento operou-se com o advento da Lei nº 13.300/2016, que disciplinou o processo e julgamento do MI individual e coletivo. O diploma legal incorporou importantes técnicas de julgamento desenvolvidas pelo STF, assentando que, em caso de reconhecimento de mora, poderá ser fixado um prazo para a edição da norma regulamentadora. Em caso de inércia, a decisão poderá estabelecer as condições em que se dará o exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa constitucional inviabilizados pela omissão (Brasil, 2016, art. 8º).

No que tange à extensão subjetiva das decisões proferidas em MI, a decisão terá eficácia subjetiva limitada às partes e produzirá efeitos até o advento da norma regulamentadora, podendo, excepcionalmente, conferir eficácia *ultra partes* ou *erga omnes,* quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração (Brasil, 2016, art. 9º).

A experiência do MI é um importante precedente para compreender de forma mais abrangente o controle das omissões no constitucionalismo brasileiro. A partir desse paradigma, evidenciou-se a insuficiência da mera declaração da omissão, sendo necessário, dentro dos limites estabelecidos, assegurar a eficácia concreta dos direitos violados.

5.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e as fronteiras do controle concentrado abstrato

Enquanto o MI se destina à tutela de situações subjetivas concretas, a ADO, prevista no artigo 103, § 2º, da Constituição da República, insere-se no âmbito do controle concentrado abstrato de constitucionalidade, tendo por finalidade preservar a efetividade e a integridade da ordem constitucional diante da ausência de providências necessárias à concretização de seus comandos.

A ADO, logo, é um instrumento destinado a enfrentar situações em que a ausência de atuação estatal impede ou compromete a efetividade de determinada norma constitucional. Como observam Mendes e Branco (2026, p. 1426), a ação "visa tornar efetiva norma constitucional, devendo ser dada ciência ao poder competente para adoção das providências necessárias".

Para Moraes (2026), tratando-se de órgão administrativo, deve ser requerida a adoção das providências necessárias em 30 dias ou prazo razoável, sendo a fixação de prazo permanente condicionado à permanência da omissão. Nesse sentido, dispõe o artigo 103, § 2º, da Constituição Federal que:

> Art. 103. [...] § 2º. Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias (Brasil, 1988).

Por outro lado, tratando-se de omissão imputável ao Poder Legislativo, deve-se observar a sua margem de apreciação e conveniência no exercício precípuo de sua função legislativa. O objeto da ADO, entretanto, está especialmente relacionado às normas constitucionais cuja plena eficácia dependa da adoção de providências normativas posteriores pelo poder público.

Nesse âmbito, assumem particular relevância as normas de eficácia limitada, sobretudo aquelas que estabelecem deveres explícitos de regulamentação ou impõem a adoção de medidas indispensáveis à concretização de direitos e objetivos constitucionalmente previstos.

A caracterização da omissão, contudo, não decorre exclusivamente da classificação formal da norma constitucional, mas da existência de um dever constitucional de atuação e da ausência ou insuficiência da providência necessária à sua efetivação.

A disciplina processual da ADO somente foi estabelecida de forma específica com a edição da Lei nº 12.063/2009, que introduziu, na Lei nº 9.868/1999, um capítulo próprio destinado à ADO. Antes disso, as ações eram processadas com base nas disposições gerais aplicáveis ao controle concentrado, o que contribuiu para que a conformação do instituto dependesse, em grande medida, da construção jurisprudencial realizada pelo STF.

Em sua configuração inicial, a ADO assumiu natureza predominantemente declaratória. Reconhecida a existência da omissão, a resposta judicial concentrava-se na declaração da inconstitucionalidade e na ciência ao órgão competente para a adoção das providências necessárias.

Essa solução encontrava respaldo no próprio texto do artigo 103, § 2º, da Constituição e, ao mesmo tempo, refletia a preocupação de preservar a separação dos poderes e impedir que o STF assumisse diretamente a função normativa atribuída ao legislador.

O modelo, entretanto, revelou uma tensão semelhante àquela observada no desenvolvimento do MI. A mera declaração da mora não necessariamente produz, por si só, a efetividade da norma constitucional. A persistência da omissão após o reconhecimento judicial da inconstitucionalidade poderia manter inalterada a situação que havia motivado a atuação da jurisdição constitucional.

A jurisprudência do STF passou progressivamente a desenvolver respostas de maior densidade decisória, buscando conciliar o reconhecimento da competência dos poderes políticos com a necessidade de conferir efetividade aos comandos constitucionais.

A evolução pode ser observada em julgamentos nos quais a Corte, além de reconhecer a existência da omissão, passou a estabelecer parâmetros, condições ou prazos destinados a impulsionar o cumprimento do dever constitucional. A atuação jurisdicional deixou, assim, de gozar de caráter exclusivamente declaratório para incorporar elementos de natureza mandamental e concretizadora, ainda que submetidos aos limites decorrentes da competência constitucional dos demais poderes.

Um precedente particularmente relevante nesse processo é a ADO 25, relacionada à regulamentação do artigo 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que trata da compensação financeira devida pela União aos Estados em razão da desoneração das exportações promovida pela chamada Lei Kandir.

No julgamento, o STF reconheceu a existência de omissão legislativa e estabeleceu prazo para que o Congresso Nacional adotasse as providências necessárias à regulamentação constitucional.

A decisão revela uma característica importante da evolução da ADO, qual seja a de cumulação do reconhecimento da mora com uma determinação judicial com período determinado para o cumprimento da obrigação constitucional. Desta forma, a Corte passou a conferir maior densidade à própria declaração de inconstitucionalidade por omissão, estabelecendo mecanismos destinados a impedir que o reconhecimento judicial da mora permanecesse sem consequência prática.

Outro precedente de suma relevância é a ADO 26, na qual o STF reconheceu a existência de mora legislativa na edição de legislação destinada à proteção penal contra atos de homofobia e transfobia. O julgamento representou importante inflexão na atuação da Corte porque a declaração da omissão foi acompanhada de uma providência concreta destinada a conferir proteção jurídica imediata diante da persistência da inércia legislativa.

Na ocasião, o STF reconheceu que a demora do Congresso Nacional em cumprir o dever constitucional de proteção não poderia resultar na ausência indefinida de tutela jurídica contra determinadas formas de discriminação. A Corte determinou, até que sobreviesse legislação específica, a aplicação da legislação penal existente relativa ao racismo às condutas de homofobia e transfobia, a partir de uma interpretação sistemática do ordenamento à luz dos mandados constitucionais de criminalização e da proteção constitucional conferida à igualdade e à dignidade da pessoa humana.

O precedente é especialmente relevante porque demonstra que a jurisdição constitucional pode, em determinadas circunstâncias, ultrapassar a mera declaração da mora e produzir efeitos concretos destinados a evitar o esvaziamento de direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, justamente por envolver matéria penal e o princípio da legalidade, a decisão evidencia as fronteiras particularmente sensíveis da atuação concretizadora do STF.

É nesse ponto que a evolução da ADO passa a apresentar uma tensão central para o Estado Constitucional: de um lado, a força normativa da Constituição exige que os deveres constitucionais sejam efetivamente cumpridos, e de outro, a concretização judicial não pode significar a eliminação do princípio da separação dos poderes.

Essa tensão pode ser observada a partir da teoria dos princípios desenvolvida por Alexy. Para o autor, os princípios possuem caráter de mandamentos de otimização, exigindo sua realização na maior medida possível diante das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. A perspectiva contribui para compreender por que os direitos fundamentais não podem ser tratados como meras proclamações programáticas, mas também não significa que sua concretização autorize respostas judiciais ilimitadas. A realização dos direitos deve ocorrer dentro das possibilidades jurídicas e institucionais reconhecidas pelo próprio sistema constitucional (Alexy, 2008).

A evolução da ADO mostra que o STF passou a atribuir maior densidade às suas decisões no controle das omissões e a sua ação não se encontra mais restrita à declaração abstrata da mora, podendo, em determinadas circunstâncias,

estabelecer prazos, parâmetros e consequências destinados a conferir efetividade aos comandos constitucionais.

Nesse sentido, em 2025, no âmbito do julgamento da ADO 85, o STF reconheceu a mora do Congresso Nacional na regulamentação do art. 7º, XI, da Constituição Federal, relativo à participação excepcional dos trabalhadores na gestão das empresas, e fixou o prazo de 24 meses para a adoção das medidas legislativas necessárias à superação da omissão. O precedente é um dos exemplos que evidencia que a atuação da Corte não se limita ao reconhecimento da inércia legislativa, alcançando também a definição de parâmetros temporais para o cumprimento dos deveres constitucionais de legislar. Contudo, essa perspectiva não desnaturaliza a separação dos poderes e nem elimina a necessidade de observância dos limites institucionais da jurisdição constitucional.

A questão central aqui passa a ser equilibrar a atuação concretizada da Corte Constitucional com os limites que a ela se impõem. As questões devem ser precedidas de um juízo de valor que considera a natureza do direito em questão, a gravidade da omissão e a necessidade de intervenção do órgão jurisdicional.

A tensão referida é mais evidente quando contempla situações em que a omissão assume uma natureza mais estrutural, que envolve falhas persistentes e multifatoriais na atuação de diferentes órgãos estatais. É nesse ponto que ganha presença a utilização da ADPF como instrumento adicional no enfrentamento de omissões.

5.3 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

A ADPF encontra fundamento no artigo 102, § 1º, da Constituição Federal, o qual dispõe: "a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo STF, na forma da lei".

Considerando sobretudo a margem de discricionariedade concedida pelo constituinte, que sequer previu suas hipóteses de cabimento, sua disciplina específica foi estabelecida pela Lei nº 9.882/1999. O dispositivo regulamentou e estatuiu uma de suas características fundamentais: o caráter subsidiário. De acordo com artigo 4º, § 1º, "não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade".

A subsidiariedade é um elemento central para a compreensão da relação que se estabelece entre a ADPF e os demais instrumentos de controle de constitucionalidade. Isso se opera em virtude da amplitude do objeto deste instrumento, que se volta à prevenção ou reparação de lesão a preceito fundamenta decorrente de ato do poder público e possibilita que sejam aproveitados de forma abrangente situações de desconformidade constitucional.

A ADPF permite ao STF reconhecer a violação a um preceito fundamental, bem como determinar as condições de aplicação do preceito que está sendo violado. Essa perspectiva abre espaço para utilizar técnicas que enfrentem as situações de inconstitucionalidade decorrentes da omissão. Nesse sentido, dispõe o artigo 10 que, "Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos

responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental" (Brasil, 1999).

Desde a aprovação da Lei nº 9.882/1999 até dezembro de 2025, foram propostas perante o STF mais de 1.300 ADPFs. A primeira arguição admitida pela Corte foi a ADPF 4, que ventilava a possibilidade de controle de ato normativo relacionado à fixação do salário-mínimo por meio da Medida Provisória nº 2.019, de 20 de abril de 2000 (Mendes; Branco, 2026). Esse paradigma é de relevância ímpar, pois a discussão ultrapassava a esfera material para questionar também a possibilidade de utilizar a ADPF para enfrentar situações de inconstitucionalidade relacionadas a uma atuação legislativa ineficiente.

A ADPF 272 também caminha nesta esteira. O caso discutia a omissão do legislador municipal de São Paulo relacionada à instituição do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Município. Na oportunidade, o STF conheceu a ADPF por unanimidade, reconhecendo a possibilidade de uma ADPF por omissão.

A trajetória da ADPF foi construída e moldada pela mudança de posicionamento da Corte Constitucional, de modo que, com a adoção da teoria concretista já analisada, teve um importante reflexo no seu papel.

Em um momento inicial, a ADPF ocupava um espaço de complementariedade em relação à ADO e ao MI. Isto é, considerando o caráter essencialmente declaratório dos dois institutos e a adoção, até então, da teoria não concretista, o STF se limitava, em regra, a reconhecer a mora e comunicar o órgão responsável.

Considerando esse contexto, Sarmento (2001) destacava que a ADPF seria uma via supletiva para que o STF adotasse medidas mais incisivas. Ou seja, suprir provisoriamente a lacuna normativa por meio de métodos de integração jurídica, protegendo de forma direta a higidez da ordem constitucional.

A consolidação da teoria concretista trouxe algumas mudanças para o cenário. Com a jurisprudência da Corte caminhando para uma postura mais dialógica, a ADPF deixou de ocupar espaço como alternativa à insuficiência dos instrumentos tradicionalmente destinados ao controle das omissões legislativas e passou a assumir função particularmente relevante diante de situações de maior complexidade institucional.

Essa dimensão tornou-se particularmente evidente no tratamento conferido pelo STF às chamadas omissões estruturais. A jurisdição constitucional passou a ter que lidar para além da comunicação da mora estatal, englobando também a superação de um "Estado de Coisas Inconstitucional".

A ADPF 347 representa um marco relevante neste sentido. Instada a atuar ante a situação de violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro, a Corte Constitucional reconheceu a existência de um "Estado de Coisas Inconstitucional" e determinou a criação de um plano de enfrentamento da situação por parte dos poderes competentes.

Os julgamentos de natureza estrutural se acentuaram nos últimos anos. Nesses julgamentos, o STF é chamado para estabelecer parâmetros e deveres de atuação destinados a orientar os poderes públicos na superação de situações incompatíveis com a ordem constitucional.

Destaca-se o julgamento da ADPF 976, em que o STF foi provocado a se manifestar sobre a existência de um estado de coisas inconstitucional decorrente

de omissões estruturais e reiteradas dos poderes públicos, responsáveis pela violação sistemática de direitos fundamentais da população em situação de rua, como a dignidade da pessoa humana, a vida, a saúde, a igualdade e a moradia. Na ocasião, a Corte determinou a observância obrigatória, pelos estados e municípios, das diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua, bem como estabeleceu o prazo de 120 dias para que o Poder Executivo Federal elaborasse um plano de ação e monitoramento voltado ao enfrentamento dessas violações. Outrossim, a Corte fixou medidas destinadas a impedir práticas como a arquitetura hostil e a remoção forçada de pertences.

Outro precedente paradigmático é a ADPF 635, na qual o STF, diante do quadro de grave letalidade policial e de deficiências estruturais na atuação do Estado do Rio de Janeiro, estabeleceu diretrizes voltadas à prevenção de abusos, à ampliação da transparência nas operações policiais e ao fortalecimento do controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público. Foram determinadas providências relacionadas à elaboração de um plano estadual de reocupação territorial de áreas dominadas por organizações criminosas e ao enfrentamento da lavagem de dinheiro, além da adoção de medidas relativas ao uso de câmeras corporais, à preservação dos locais de crime e à prevenção de abordagens discriminatórias.

Tem-se, portanto, em ambos os casos, uma postura de atuação jurisdicional voltada à superação de omissões estruturais e à concretização dos direitos constitucionalmente assegurados. Os julgamentos elucidam a dimensão estrutural da questão, na medida em que a Corte estabelece parâmetros para a reorganização da atuação estatal diante de violações persistentes de direitos fundamentais. A ampliação da tutela jurisdicional posiciona a questão central proposta neste artigo: como conferir efetividade às normas constitucionais, a partir de uma atuação jurisdicional concretizadora, sem que sejam vulnerados os princípios da separação dos poderes e a legitimidade democrática das escolhas públicas? É em busca de diretrizes e preceitos que pautem respostas a essa indagação que se situa o problema dos limites da jurisdição constitucional no controle das omissões, que será examinado nas próximas seções.

6 Modelos comparados

A experiência constitucional comparada revela que o controle da omissão não constitui peculiaridade do constitucionalismo brasileiro. Diversos tribunais constitucionais enfrentaram, por técnicas e fundamentos distintos, o problema da inércia legislativa na concretização de comandos constitucionais.

Considerando a relevância da análise comparada para demonstrar diferentes formas de enfrentamento da omissão constitucional, mas também para compreender os limites e as possibilidades da atuação das respectivas cortes constitucionais, esta seção se dedica a examinar três experiências: o modelo italiano, o alemão e o norte-americano.

Em cada experiência, optou-se por analisar os fundamentos jurídicos que sustentam o controle das omissões e uma decisão paradigmática ilustrativa da forma pela qual a jurisdição constitucional enfrenta a inércia ou insuficiência estatal.

6.1 A Corte Constitucional Italiana e as sentenze aditive

No sistema italiano, a Corte Costituzionale desenvolveu, desde a segunda metade do século XX, técnicas decisórias voltadas à superação de lacunas normativas incompatíveis com a Constituição. Destacam-se as chamadas *sentenze additive* e *sentenze interpretative*, por meio das quais a Corte, sem substituir formalmente o legislador, integra o ordenamento jurídico para afastar situações de inconstitucionalidade por omissão parcial.

Na Sentenza n. 215/1987, relativa à inclusão de estudantes com deficiência no sistema educacional, ao analisar a redação original do artigo 28 da Lei nº 118/1971, a Corte Constitucional Italiana identificou que:

> [...] A disposição impugnada possui, indubitavelmente, um conteúdo exclusivamente programático, limitando-se a expressar apenas um compromisso genérico e uma simples remissão a futuras e imprecisas medidas de facilitação. Seu teor não é, portanto, apto a conferir certeza à condição jurídica da pessoa com deficiência que pretende frequentar o ensino secundário; isto é, não é capaz de garanti-la como um direito pleno [...][3] (Itália, 1987, tradução nossa).

Entretanto, a Corte não se limitou a admitir a insuficiência abstrata da disciplina legislativa, reconhecendo também a frequência ao ensino secundário como direito plenamente assegurado:

> [...] Desse modo, a disposição adquire valor imediatamente preceptivo e vinculante, impondo, portanto, aos órgãos escolares competentes tanto que não criem obstáculos à frequência escolar que não sejam permitidos [...] quanto que implementem as medidas que, em virtude dos poderes-deveres que lhes são institucionalmente atribuídos [...], já possam, no estado atual, ser concretizadas ou promovidas por eles[4] (Itália, 1987, tradução nossa).

Ademais, assentou que a proteção constitucional da igualdade e da educação exige não apenas abstenções estatais, mas prestações positivas aptas a assegurar o efetivo exercício desses direitos:

> [...] Compete, evidentemente, ao legislador a tarefa – cuja importância e urgência são ressaltadas pelas considerações acima expostas – de estabelecer, no âmbito de sua discricionariedade, uma disciplina completa, capaz de oferecer uma solução orgânica para esse relevante problema humano e social[5] (Itália, 1987, tradução nossa).

---

[3] "La disposizione impugnata ha indubbiamente un contenuto esclusivamente programmatorio, limitandosi ad esprimere solo un generico impegno ed un semplice rinvio ad imprecisate e future facilitazioni. Il suo tenore non è perciò idoneo a conferire certezza alla condizione giuridica dell'handicappato aspirante alla frequenza della scuola secondaria superiore; a garantirla, cioè, come diritto pieno [...]".

[4] "In questo modo, la disposizione acquista valore immediatamente precettivo e cogente, ed impone perciò ai competenti organi scolastici sia di non frapporre a tale frequenza impedimenti non consentiti [...], sia di dare attuazione alle misure che, in virtù dei poteri-doveri loro istituzionalmente attribuiti [...] possano già allo stato essere da essi concretizzate o promosse".

[5] "Spetta ovviamente al legislatore il compito - la cui importanza ed urgenza è sottolineata dalle considerazioni sopra svolte - di dettare nell'ambito della propria discrezionalità una compiuta disciplina idonea a dare organica soluzione a tale rilevante problema umano e sociale".

Em 2018, a Corte Constitucional italiana foi provocada, por meio de questão incidental de constitucionalidade suscitada pela Corte de Assise de Milão, a examinar a compatibilidade do art. 580 do Código Penal com a ordem constitucional. Na decisão n. 207/2018, reconheceu a legitimidade da criminalização da instigação e do auxílio ao suicídio como instrumento de proteção à vida, especialmente de pessoas em situação de vulnerabilidade. Contudo, identificou uma insuficiência normativa diante de situações específicas, relacionadas a pacientes acometidos por patologias irreversíveis, submetidos a sofrimentos físicos ou psicológicos considerados intoleráveis, mantidos vivos por tratamentos de suporte vital e capazes de manifestar decisões livres e conscientes. Nessas circunstâncias, a proibição absoluta do auxílio ao suicídio foi considerada incompatível com a liberdade de autodeterminação do paciente, à luz das garantias constitucionais da pessoa humana. Diante da complexidade da matéria, a Corte optou por adiar o julgamento, conferindo ao Parlamento a oportunidade de estabelecer disciplina legislativa adequada (Itália, 2018).

Persistindo a ausência de intervenção legislativa, a Corte proferiu a sentença n. 242/2019, declarando a inconstitucionalidade parcial do art. 580 do Código Penal italiano, na medida em que não excluía a punibilidade do auxílio ao suicídio nas circunstâncias delimitadas. Para tanto, estabeleceu salvaguardas procedimentais, exigindo a verificação das condições clínicas e da manifestação de vontade por estruturas públicas do Serviço Nacional de Saúde, mediante parecer prévio do comitê de ética territorialmente competente, além da observância das garantias relativas ao consentimento informado e ao acesso aos cuidados paliativos. A decisão evidencia uma técnica de intervenção jurisdicional subsidiária, pela qual a Corte, após oportunizar a atuação do legislador, estabeleceu condições normativas mínimas para assegurar a proteção de direitos fundamentais, sem afastar a possibilidade de posterior regulamentação parlamentar (Itália, 2019).

Essas decisões partem do pressuposto de que a igualdade e outros princípios constitucionais materiais impõem deveres positivos de conformação legislativa. Quando a disciplina normativa existente se revela incompleta ou seletiva de modo arbitrário, a Corte italiana reconhece a inconstitucionalidade da omissão relativa e estabelece parâmetros normativos mínimos, mantendo espaço para posterior conformação legislativa. Trata-se de modelo que busca compatibilizar a efetividade constitucional com a preservação do papel central do Parlamento.

6.2 O Tribunal Constitucional Federal Alemão e a proibição de proteção insuficiente (Untermaßverbot)

No constitucionalismo alemão, o *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal Alemão) desenvolveu uma abordagem própria para o enfrentamento das omissões estatais, especialmente por meio da doutrina da *Untermaßverbot* (proibição de proteção insuficiente). Segundo essa construção jurisprudencial, os direitos fundamentais não impõem apenas deveres negativos de abstenção ao Estado, mas também deveres positivos de proteção eficaz contra violações provenientes de terceiros ou de estruturas normativas inadequadas.

Quando o legislador deixa de adotar medidas minimamente adequadas para a tutela de direitos fundamentais, seja pela ausência total de regulamentação, seja por disciplina claramente deficitária, o Tribunal Constitucional Federal reconhece a

inconstitucionalidade por insuficiência normativa. Nesses casos, a Corte alemã tende a declarar a incompatibilidade constitucional e a impor ao legislador o dever de atuação, preservando-lhe, contudo, ampla margem de conformação quanto ao conteúdo específico da regulação futura.

A aplicação da proibição de proteção insuficiente pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão pode ser ilustrada através do caso Kalkar (BVerfGE 49, 89, 1978), relativo aos riscos da energia nuclear. A Corte reconheceu a existência de deveres positivos de proteção para o Estado oriundos dos direitos fundamentais à vida e à integridade. Nesse sentido, assentou que a discricionariedade encontra limite na vedação à proteção insuficiente, admitindo o controle constitucional quando a tutela estatal se revelar claramente incapaz de assegurar um nível mínimo de proteção aos direitos fundamentais.

A decisão também traz à tona os limites do controle da proibição de proteção insuficiente (*Untermaßverbot*) sob a ótica da autocontenção judicial. Em cenários de incerteza científica, a Corte reconhece uma ampla prerrogativa de avaliação ao legislador, concluindo, naquele caso, que as medidas adotadas pelo Estado eram suficientes e que o Judiciário não deveria substituir as escolhas políticas do Parlamento:

> [...] 1. Do princípio da democracia parlamentar não pode ser derivada uma primazia do Parlamento e de suas decisões em relação aos demais poderes como um princípio interpretativo que se sobreponha a todas as atribuições concretas de competência.
> 2. A decisão normativa fundamental a favor ou contra a admissibilidade jurídica do uso pacífico da energia nuclear no território sob jurisdição da República Federal da Alemanha, em razão de seus amplos efeitos sobre os cidadãos, especialmente sobre sua esfera de liberdade e de igualdade, sobre as condições gerais de vida e em razão da natureza e da intensidade necessariamente associadas à regulamentação, constitui uma decisão fundamental e essencial, no sentido da reserva legal. Compete exclusivamente ao legislador tomar essa decisão.
> 3. Quando o legislador tiver tomado uma decisão cuja fundamentação seja decisivamente colocada em questão por novos desenvolvimentos que, no momento da edição da lei, ainda não eram previsíveis, ele poderá estar constitucionalmente obrigado a verificar se a decisão original ainda pode ser mantida diante das circunstâncias modificadas.
> 4. Em uma situação necessariamente marcada pela incerteza, cabe primordialmente à responsabilidade política do legislador e do Governo, dentro de suas respectivas competências, tomar as decisões que considerem adequadas. Nessas circunstâncias, não cabe aos tribunais substituir-se aos órgãos políticos competentes, impondo-lhes sua própria avaliação. Isso porque, nesse âmbito, faltam parâmetros jurídicos para tanto.
> 5. A redação aberta para o futuro do § 7, inciso 2, nº 3, da Lei de Energia Atômica (AtomG) serve a uma proteção dinâmica dos direitos fundamentais. Ela contribui para que a finalidade protetiva do § 1, nº 2, da AtomG seja realizada, em cada momento, da melhor maneira possível.
> 6. Exigir do legislador, em razão de seu dever de proteção, uma regulamentação que exclua com absoluta segurança os riscos aos direitos fundamentais que possam eventualmente decorrer da autorização de instalações técnicas e de sua operação significaria desconhecer os limites da capacidade humana de conhecimento e, em grande medida, impediria qualquer autorização estatal para o uso da tecnologia. Para a organização da ordem social, nesse aspecto, deve-se contentar com avaliações baseadas na razão prática. As incertezas que ultrapassam esse limite da razão prática são

> inevitáveis e, nesse sentido, devem ser suportadas por todos os cidadãos como ônus socialmente adequado[6] (Alemanha, 1978, tradução nossa).

Esse modelo influenciou de modo decisivo a dogmática constitucional contemporânea ao evidenciar que a omissão pode assumir relevância constitucional autônoma, sem que isso implique a substituição do legislador por soluções judiciais detalhadas.

Em 24 de março de 2021, o Tribunal Constitucional Federal Alemão reconheceu a inconstitucionalidade parcial da Lei Federal de Proteção Climática, em razão da insuficiência de disposições normativas destinadas a disciplinar a redução das emissões de gases de efeito estufa para o período posterior a 2030. A Corte considerou que a ausência de parâmetros adequados para a continuidade das medidas de mitigação climática poderia transferir às gerações futuras encargos desproporcionais, comprometendo o exercício de suas liberdades fundamentais. Diante disso, determinou que o legislador estabelecesse uma regulamentação mais abrangente das metas de redução de emissões para os períodos subsequentes. Esse precedente, por sua vez, é um exemplo de que o controle jurisdicional das omissões pode alcançar não apenas a ausência de regulamentação, mas também a insuficiência das medidas legislativas existentes.

6.3 A Suprema Corte dos Estados Unidos e os limites do judicial review frente à omissão

Nos Estados Unidos, a abordagem é substancialmente distinta, em razão do modelo de *judicial review* difuso e da forte tradição de autocontenção judicial. Em

---

[6] "1. Aus dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie darf nicht ein Vorrang des Parlaments und seiner Entscheidungen gegenüber den anderen Gewalten als ein alle konkreten Kompetenzzuordnungen überspielender Auslegungsgrundsatz hergeleitet werden.
2. Die normative Grundsatzentscheidung für oder gegen die rechtliche Zulässigkeit der friedlichen Nutzung der Kernenergie im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland ist wegen ihrer weitreichenden Auswirkungen auf die Bürger, insbesondere auf ihren Freiheitsbereich und Gleichheitsbereich, auf die allgemeinen Lebensverhältnisse und wegen der notwendigerweise damit verbundenen Art und Intensität der Regelung eine grundlegende und wesentliche Entscheidung im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes. Sie zu treffen ist allein der Gesetzgeber berufen.
3. Hat der Gesetzgeber eine Entscheidung getroffen, deren Grundlage durch neue, im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses noch nicht abzusehende Entwicklungen entscheidend in Frage gestellt wird, kann er von Verfassungs wegen gehalten sein zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entscheidung auch unter den veränderten Umständen aufrechtzuerhalten ist.
4. In einer notwendigerweise mit Ungewißheit belasteten Situation liegt es zuvorderst in der politischen Verantwortung des Gesetzgebers und der Regierung, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen die von ihnen für zweckmäßig erachteten Entscheidungen zu treffen. Bei dieser Sachlage ist es nicht Aufgabe der Gerichte, mit ihrer Einschätzung an die Stelle der dazu berufenen politischen Organe zu treten. Denn insoweit ermangelt es rechtlicher Maßstäbe.
5. Die in die Zukunft hin offene Fassung des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtomG dient einem dynamischen Grundrechtsschutz. Sie hilft, den Schutzzweck des § 1 Nr. 2 AtomG jeweils bestmöglich zu verwirklichen.
6. Vom Gesetzgeber im Hinblick auf seine Schutzpflicht eine Regelung zu fordern, die mit absoluter Sicherheit Grundrechtsgefährdungen ausschließt, die aus der Zulassung technischer Anlagen und ihrem Betrieb möglicherweise entstehen können, hieße die Grenzen menschlichen Erkenntnisvermögens verkennen und würde weithin jede staatliche Zulassung der Nutzung von Technik verbannen. Für die Gestaltung der Sozialordnung muß es insoweit bei Abschätzungen anhand praktischer Vernunft bewenden. Ungewißheiten jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft sind unentrinnbar und insofern als sozialadäquate Lasten von allen Bürgern zu tragen".

regra, a Suprema Corte norte-americana evita o controle direto de omissões legislativas, sobretudo quando a matéria é entendida como afeta à discricionariedade política do Congresso, invocando doutrinas como a *political question doctrine.*

Todavia, a Corte norte-americana enfrentou situações de omissão normativa de maneira indireta, especialmente por meio da aplicação substantiva das cláusulas de *equal protection e due process*. Em precedentes paradigmáticos, a Suprema Corte declarou a invalidez de regimes legais seletivos ou incompletos que geravam discriminações arbitrárias, obrigando, na prática, o legislador a rever o quadro normativo.

O caso *Brown v. Board of Education* (1954) ilustra de forma paradigmática essas questões. Ao declarar a inconstitucionalidade da segregação nas escolas públicas sulistas com base na Décima Quarta Emenda e superar a doutrina do *separated but equal* (separados, mas iguais), o Tribunal assumiu a função de legislador implícito frente à inércia dos demais poderes para proteger os direitos de uma minoria vulnerável.

A inércia dos órgãos políticos em garantir o acesso igualitário ao ensino foi combatida pela Suprema Corte ao redefinir a educação não como uma mera concessão discricionária, mas como um direito fundamental indissociável da cidadania. No voto, assentou-se que:

> [...] Hoje, a educação é talvez a função mais importante dos governos estaduais e locais. [...] Ela é o próprio fundamento de uma boa cidadania. [...] Tal oportunidade, quando o Estado se compromete a oferecê-la, constitui um direito que deve ser disponibilizado a todos em condições de igualdade[7] (Estados Unidos, 1954, tradução nossa).

A omissão estatal em prover uma educação integrada não representava apenas uma lacuna administrativa, mas uma negação ativa de direitos que gerava danos psicossociais profundos e continuados à população negra. A inércia do legislador em desmantelar o regime segregacionista perpetuava uma violência estrutural que a Corte descreveu nos seguintes termos:

> [...] Separá-los de outras pessoas de idade e qualificações semelhantes exclusivamente em razão de sua raça gera um sentimento de inferioridade quanto à sua posição na comunidade, capaz de afetar seus corações e suas mentes de uma maneira que provavelmente jamais poderá ser desfeita[8] (Estados Unidos, 1954, tradução nossa).

A Corte reconheceu que a diversidade das condições locais e a amplitude da decisão tornavam complexa a formulação dos mecanismos necessários à sua execução

---

[7] "Today, education is perhaps the most important function of state and local governments. [...] It is the very foundation of good citizenship. [...] Such an opportunity, where the state has undertaken to provide it, is a right which must be made available to all on equal terms".

[8] "To separate them from others of similar age and qualifications solely because of their race generates a feeling of inferiority as to their status in the community that may affect their hearts and minds in a way unlikely ever to be undone".

> [...] Por se tratar de ações coletivas, em razão da ampla aplicabilidade desta decisão e da grande variedade de condições locais, a formulação das decisões judiciais nesses casos apresenta problemas de considerável complexidade[9] (Estados Unidos, 1954, tradução nossa)

No julgamento de *Brown v. Plata* (2011), a Suprema Corte dos Estados Unidos reconheceu a legitimidade de medidas judiciais estruturais destinadas à superação de violações sistemáticas de direitos fundamentais decorrentes da persistente insuficiência da atuação estatal. O caso envolveu a superlotação do sistema penitenciário da Califórnia, cujas condições comprometiam gravemente a assistência médica e psiquiátrica às pessoas privadas de liberdade, em violação à Oitava Emenda da Constituição norte-americana. Diante da ineficácia das medidas anteriormente adotadas, a Corte confirmou a determinação judicial de redução da população carcerária para 137,5% da capacidade em um prazo de dois anos, concluindo que a superlotação era a causa principal das violações e que a Lei de Reforma de Litígios Prisionais (PLRA) autorizava tal limite populacional como medida necessária e estritamente adequada.

Ainda que não imponha expressamente deveres de legislar, o efeito estrutural dessas decisões evidencia uma forma indireta de reação à omissão incompatível com a Constituição.

7 Omissões estruturais e limites à jurisdição constitucional

A complexidade das omissões estatais vai além da constatação da ausência de textos legislativos. Frequentemente, o Estado incorre em omissões estruturais e sistêmicas, caracterizadas pela falha contínua na formulação, execução e financiamento de políticas públicas indispensáveis à salvaguarda de direitos fundamentais. Para fazer frente a esse cenário, o STF brasileiro expandiu as fronteiras do controle de constitucionalidade, incorporando a doutrina do "Estado de Coisas Inconstitucional" (ECI).

Reconhecido pela primeira vez no âmbito da decisão SU-559 de 1997 pela Corte Constitucional colombiana, o termo "Estado de Coisas Inconstitucional" refere-se a situações caracterizadas por violações graves e sistemáticas de direitos constitucionais que afetam um número significativo de pessoas em decorrência de falhas estruturais na atuação estatal, configuradas pelo descumprimento prolongado de suas obrigações de proteger e efetivar esses direitos.

De acordo com a Sentença T-025 de 2004, para verificar a existência de um "Estado de Coisas Inconstitucional", a Corte Constitucional colombiana considera um conjunto de fatores relevantes, dentre os quais destacam-se:

> […] (i) a violação massiva e generalizada de vários direitos constitucionais que afetam um número significativo de pessoas; (ii) o descumprimento prolongado

[9] "Because these are class actions, because of the wide applicability of this decision, and because of the great variety of local conditions, the formulation of decrees in these cases presents problems of considerable complexity".

> das autoridades com suas obrigações de garantir esses direitos; (iii) a adoção de práticas inconstitucionais, como a incorporação da ação de tutela como parte do procedimento para garantir o direito violado; (iv) a não edição das medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para impedir a violação de direitos; (iv) a existência de um problema social cuja solução requer a intervenção de várias entidades, requer a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações e demanda um nível de recursos que exige um esforço orçamentário adicional significativo; (v) se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema recorressem à ação de tutela para obter a proteção de seus direitos, resultaria um maior congestionamento judicial[10] (Corte Constitucional da Colômbia, 2004, *tradução nossa*).

No Brasil, em sede da ADPF 347, a Corte Constitucional reconheceu a violação massiva e sistemática dos direitos fundamentais da população carcerária brasileira. O Tribunal identificou que o quadro degradante dos estabelecimentos penais decorria de uma omissão plurissetorial e coordenada que envolvia os três poderes e as três esferas da federação. O STF assumiu o papel de coordenador de reformas estruturais, determinando a liberação de recursos retidos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) e a realização obrigatória de audiências de custódia em todo o território nacional.

Essa modalidade de intervenção não visa à criação de uma norma abstrata, mas à imposição de planos de metas, cronogramas de execução e mecanismos de monitoramento contínuo sobre a Administração Pública. O controle de omissão, sob essa modelagem estruturante, abandona o tradicional provimento declaratório para adotar uma postura de "jurisdição concertada" ou "diálogo institucional remediador".

Outro exemplo nítido dessa transição trata das omissões ecológicas estatais. No âmbito da ADPF 708 (relativa ao Fundo Clima) e da ADO 59, o STF reconheceu o dever constitucional de funcionamento ininterrupto de fundos ambientais destinados a mitigar as mudanças climáticas, declarando a inconstitucionalidade da omissão da administração ao reter e paralisar a destinação dos recursos financeiros legalmente vinculados à proteção ecológica. Nessas oportunidades, restou consignado que a inércia administrativa em implementar políticas ambientais já instituídas por lei traduz-se em inadimplemento constitucional passível de sindicabilidade e correção judicial imediata.

Considerando o contexto de judicialização das políticas públicas que se verifica, no âmbito do Tema 698, o STF fixou diretrizes balizadoras da atuação da Corte, com as seguintes teses de julgamento:

---

[10] "[...] (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial".

> 1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.
> 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.
> 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) (Brasil, 2023).

Inegável, portanto, que a apreciação das questões de omissão pela Corte Constitucional deve harmonizar-se com outros princípios, mas sempre tendo como norte assegurar que os direitos fundamentais reconhecidos sejam realizados de forma efetiva.

A apreciação das omissões inconstitucionais pela jurisdição constitucional exige a harmonização entre a efetividade dos direitos fundamentais, a separação dos poderes e a legitimidade democrática. A atuação jurisdicional concretizadora deve observar determinados parâmetros capazes de delimitar sua extensão e preservar as competências constitucionalmente atribuídas aos demais poderes.

Entre esses parâmetros, tem-se a subsidiariedade, segundo a qual a intervenção jurisdicional deve estar fundamentada na existência de omissão constitucionalmente relevante, cuja persistência comprometa a concretização dos direitos assegurados pela Constituição. A temporariedade das soluções normativas eventualmente estabelecidas, de modo a preservar a possibilidade de posterior atuação do legislador também deve ser observada. A proporcionalidade, por sua vez, exige que as medidas adotadas sejam adequadas e necessárias à superação da omissão, sem restringir excessivamente a margem de conformação legislativa e administrativa.

A legitimidade da atuação concretizadora da jurisdição constitucional não decorre apenas da finalidade de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais, mas também da observância dos limites institucionais que condicionam o exercício dessa função. Isso porque, deve-se reconhecer que a força normativa da Constituição exige respostas às omissões incompatíveis com seus comandos, sem que essa exigência anule as atribuições dos demais poderes.

8 Conclusão

A consolidação da Constituição como norma jurídica dotada de força vinculante e pretensão de efetividade modificou a compreensão de inércia estatal. No Estado Constitucional, a ausência ou insuficiência de atuação dos poderes Públicos pode adquirir relevância jurídico-constitucional quando compromete a concretização dos ditames constitucionais. A omissão inconstitucional, nesse prisma, não se restringe à ausência de produção legislativa, alcançando também situações em que a atuação administrativa se revela insuficiente para assegurar a efetividade de direitos constitucionalmente protegidos.

A análise desenvolvida demonstrou que a compreensão da omissão inconstitucional acompanha o fenômeno de transformação do constitucionalismo contemporâneo que, em sua formulação tradicional, associava-se à ausência de regulamentação legislativa de normas constitucionais. Contudo, a realidade revela formas mais complexas de desconformidade constitucional, que podem decorrer da insuficiência normativa, da ineficiência administrativa e de falhas estruturais na implementação de direitos fundamentais.

A pesquisa demonstra que o reconhecimento da força vinculante da Constituição Federal é recorrente em diversos sistemas jurídicos, havendo apenas soluções diferentes para essa questão.

No âmbito do STF brasileiro, essa transformação pode ser observada na evolução das técnicas empregadas para enfrentar as omissões estatais. O MI passou de uma orientação predominantemente não concretista para uma perspectiva concretista. A ADO também evoluiu para admitir respostas dotadas de maior densidade decisória. A ADPF, por sua vez, assumiu especial relevância no enfrentamento de situações de desconformidade constitucional de natureza estrutural, nas quais a violação de direitos não decorre de uma única omissão, mas de falhas sistêmicas e persistentes na atuação estatal.

A experiência italiana, por meio das *sentenze additive*, demonstra a possibilidade de integração judicial de disciplinas normativas insuficientes, especialmente diante de omissões parciais, preservando-se, contudo, espaço para posterior conformação legislativa.

A Corte Constitucional alemã, reconhece a existência de um dever constitucional de proteção e sua eventual insuficiência, porém, mantém margem de atuação para que os legisladores possam assumir seu papel.

Já o modelo norte-americano, embora não disponha de instrumento equivalente ao controle abstrato brasileiro da omissão, demonstra como o *judicial review* pode produzir efeitos estruturais na proteção de direitos fundamentais, como evidenciado em *Brown v. Board of Education*.

No caso brasileiro, essa tensão entre efetividade constitucional e separação dos poderes torna-se especialmente evidente diante das omissões estruturais. A jurisprudência do STF demonstra que a Corte não mais se limita, em determinadas situações, a reconhecer a existência da mora estatal, podendo estabelecer parâmetros e mecanismos destinados à superação de situações incompatíveis com a Constituição. Entretanto, essa ampliação da jurisdição constitucional não autoriza a substituição permanente das escolhas legislativas ou administrativas pelo Poder Judiciário.

É nesse ponto que o Tema 698 assume especial relevância. Ao estabelecer parâmetros para a intervenção judicial em políticas públicas, o STF reconheceu que a atuação jurisdicional pode ser legítima diante de situações de ausência ou deficiência grave do serviço público, sem que isso implique, por si só, violação ao princípio da separação dos poderes. Ao mesmo tempo, a Corte estabeleceu uma forma de intervenção que privilegia a definição judicial dos objetivos constitucionalmente exigidos, deixando à Administração Pública a elaboração dos meios e do plano necessários à sua implementação.

A ADPF 347 evidencia concretamente essa mudança de paradigma. Diante de um quadro estrutural de violação massiva de direitos no sistema penitenciário, o

STF não se limitou a declarar a existência da inconstitucionalidade, mas passou a estabelecer diretrizes destinadas à sua superação e a acompanhar a implementação das medidas determinadas. A decisão revela, assim, uma modalidade de jurisdição constitucional que não se confunde nem com a tradicional autocontenção declaratória, nem com a substituição integral da Administração pelo Judiciário.

Os resultados obtidos permitem, portanto, confirmar parcialmente a hipótese inicialmente formulada. A expansão e a complexificação das demandas constitucionais efetivamente conduziram o STF a ampliar sua atuação diante das omissões estatais, alcançando situações que ultrapassam a tradicional ausência de regulamentação legislativa e ingressam no campo das omissões administrativas e estruturais. Essa ampliação, contudo, não decorre de uma autorização irrestrita para que o Judiciário substitua os demais poderes nas suas competências, mas da própria força normativa da Constituição e da necessidade de assegurar a efetividade de direitos diante de situações graves de inércia ou insuficiência estatal.

A legitimidade dessa atuação depende, nesse sentido, da observância de critérios que preservem o equilíbrio institucional. A intervenção judicial mostra-se constitucionalmente justificável quando orientada pela existência de uma violação constitucional identificável, pela insuficiência das vias ordinárias de proteção, pela necessidade de assegurar o núcleo de direitos constitucionalmente protegidos e pela preservação, tanto quanto possível, do espaço de conformação dos demais poderes. A subsidiariedade, a temporariedade, a proporcionalidade e o diálogo institucional devem funcionar, nesse cenário, como parâmetros de contenção da atuação jurisdicional.

Conclui-se, assim, que a força normativa da Constituição não apenas autoriza, mas pode exigir uma resposta jurisdicional diante de determinadas omissões estatais. O desafio do Estado Constitucional contemporâneo, contudo, não está em escolher entre judicialização ou autocontenção, mas em estabelecer as condições sob as quais a jurisdição constitucional pode atuar para assegurar a efetividade da Constituição sem converter-se em instância permanente de formulação das escolhas políticas. Nesse equilíbrio reside a legitimidade da atuação do STF diante das omissões inconstitucionais: uma jurisdição capaz de concretizar direitos, enfrentar situações estruturais de desconformidade e induzir a atuação dos poderes públicos, mas que preserve a autonomia institucional, a responsabilidade democrática e a separação dos poderes.

Referências

ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal. *BVerfGE 49,89*. Diário Oficial. Karlsruhe, 08 ago. 1978. Disponível em: https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/1987/215. Acesso em: 19 jun. 2026.

ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal. *BvR 2656/18, BvR 288/20, BvR 96/20, BvR 78/20.* Press release n. 31/2021, 29 abr. 2021. Disponível em: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-031.html. Acesso em: 19 jun. 2026.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais.* 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo.* 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026. *E-book.*

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. *Lei nº 7.783 de 28 de junho de 1989*. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. *Lei nº 9.882, de 2 de dezembro de 1999.* Dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. *Lei nº 12.063, de 27 de outubro de 2009*. 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.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12063.htm. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016*. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Corte Aberta: painel de omissão inconstitucional, 23 de ago. 2026. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/omissao_inconstitucional/omissao_inconstitucional.html. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.458-MC/DF.* Relator Ministro Celso de Mello, j. 23/05/1996, DJ 20/09/1996.

Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347068. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 25/DF.* Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 30/11/2016, DJ 18/08/2017. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13385039. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 59/DF.* Relatora Ministra Rosa Weber, j. 03/11/2022, DJ 16/08/2023. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=769826527. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 85/DF.* Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 17/02/2025, DJ 21/02/2025. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=784313221. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF.* Relator Ministro Celso de Mello, j. 13/06/2019, DJ 06/10/2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754019240. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347-MC/DF*. Relator Ministro Marco Aurélio, j. 09/09/2015. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ*. Relator Ministro Edson Fachin, j. 03/04/2025; DJ 22/05/2025. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=787232267. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 976/DF*. Relator Ministro Alexandre de Moraes, j. 22/02/2023, DJ 21/09/2023. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770954718. Acesso em: 19 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF.* Relator Ministro Marco Aurélio, Redator do Acórdão Ministro Luís Roberto Barroso, j. 04/10/2023, DJ 19/12/2023. Disponível em:

https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708/DF.* Relator Ministro Luís Roberto Barroso, j. 04/07/2022, DJ 28/09/2022. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763392091. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *Tema 698.* Relator Ministro Luís Roberto Barroso. *Leading case*: RE 684.612. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698. Acesso em: 19 jun. 2026.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *In*: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *As garantias do cidadão na justiça.* São Paulo: Saraiva, 1993.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia SU-559/97.* Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su559-97.htm. Acesso em: 05 dez. 2025.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. *Sentencia T-025/04.* Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm. Acesso em: 05 dez. 2025.

DIAS, Eduardo Rocha; SÁ, Fabiana Costa Lima de. O ativismo judicial à luz do pensamento de Konrad Hesse sobre a força normativa da Constituição. *Revista de Informação Legislativa:* RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 165-179, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p165. Acesso em: 05 dez. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Supremo Tribunal dos Estados Unidos. *Brown v. Board of Education*, 347 US 483, 17/05/1954. Disponível em: https://www.archives.gov/milestone-documents/brown-v-board-of-education. Acesso em: 19 jun. 2026.

ESTADOS UNIDOS. Supremo Tribunal dos Estados Unidos. *Brown v. Plata*, 563 U.S. 493 (2011). Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/563/493/. Acesso em: 19 jun. 2026.

GERVASONI, Tássia Aparecida; BOLESINA, Iuri. Desafios na/da jurisdição constitucional em tempos de constitucionalismo contemporâneo: algumas considerações pontuais. *Prisma Juridico*, *[S. l.]*, v. 15, n. 1, p. 1–26, 2017. Disponível em: https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/4835. Acesso em: 19 jun. 2026.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Safe, 1994.

ITÁLIA. Corte Costituzionale della Repubblica Italiana. *Acórdão Incidental de Legitimidade Constitucional nº 215/1987*. Relator Ugo Spagnoli. Diário Oficial, Roma, 17 jun. 1987. Disponível em: https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/1987/215. Acesso em: 19 jun. 2026.

ITÁLIA. Corte Costituzionale della Repubblica Italiana. *Acórdão Incidental de Legitimidade Constitucional nº 207/2018*. Diário Oficial, Roma, 24 out. 2018. Disponível em: https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2018/207. Acesso em: 19 jun. 2026.

ITÁLIA. Corte Costituzionale della Repubblica Italiana. *Acórdão Incidental de Legitimidade Constitucional nº 242/2019*. Disponível em: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/Sentenza_n_242_del_2019_Modugno_en.pdf. Acesso em: 19 jun. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional.* 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Série Idp - Curso de Direito Constitucional.* 21. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026. *E-book.*

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional.* 42. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. *E-book.*

NEVES, Isadora Ferreira. Possibilidades hermenêuticas para a apreciação judicial de omissões inconstitucionais administrativas: o controle da inconstitucionalidade por omissão no constitucionalismo contemporâneo. *Revista quaestio iuris, [S. l.]*, v. 12, n. 04, p. 697–711, 2020. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/39212. Acesso em: 19 jun. 2026.

SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a argüição de descumprimento de preceito fundamental. *Revista de Direito Administrativo*, *[S. l.]*, v. 224, p. 95–116, 2001. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47760. Acesso em: 19 jun. 2026.

STRECK, Lenio Luiz. O que é isto – o constitucionalismo contemporâneo. *Revista do Cejur-TJSC: Prestação Jurisdicional*, v. 1, n. 02, p. 27-41, out. 2014. Disponível em: https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/64/49. Acesso em: 19 jun. 2026.

FLUXO EDITORIAL:

- Data de submissão: 28 ago. 2026
- Data de aprovação: 19 nov. 2026
- Data de publicação: 23 nov. 2026

- Avaliação: por pares dupla-anônima
- Pareceristas: 3 (três)
- Editor Chefe: José Carlos Francisco