



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS  
Curso de Bacharelado em Direito

**CLARICE BEZERRA BARBOSA**

**DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL: OS AVANÇOS NA UTILIZAÇÃO DA  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO E DO  
MANDADO DE INJUNÇÃO COMO MECANISMOS DE DIÁLOGO ENTRE O  
CONGRESSO NACIONAL E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**BRASÍLIA - DF  
2022**

**CLARICE BEZERRA BARBOSA**

**DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL: OS AVANÇOS NA UTILIZAÇÃO DA  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO E DO  
MANDADO DE INJUNÇÃO COMO MECANISMOS DE DIÁLOGO ENTRE O  
CONGRESSO NACIONAL E O SUPEREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. Hector Luis Cordeiro Vieira.

**BRASÍLIA - DF  
2022**

**CLARICE BEZERRA BARBOSA**

**DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL: OS AVANÇOS NA UTILIZAÇÃO DA  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO E DO  
MANDADO DE INJUNÇÃO COMO MECANISMOS DE DIÁLOGO ENTRE O  
CONGRESSO NACIONAL E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Dr. Hector Luis Cordeiro Vieira.

**BRASÍLIA, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2022**

**BANCA AVALIADORA**

---

**Professor Orientador Hector Luis Cordeiro Vieira.**

---

**Professor(a) Avaliador(a)**

# DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL: OS AVANÇOS NA UTILIZAÇÃO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO E DO MANDADO DE INJUNÇÃO COMO MECANISMOS DE DIÁLOGO ENTRE O CONGRESSO NACIONAL E O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Clarice Bezerra Barbosa<sup>1</sup>

## Resumo

As teorias dos diálogos institucionais apresentam uma nova percepção acerca das interações entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Em especial, no que diz respeito ao combate às omissões inconstitucionais, esta corrente teórica auxilia na compreensão da relação existente entre o Congresso Federal e o Supremo Tribunal Federal. Assim, o presente trabalho busca compreender a aplicação da teoria dialógica no contexto brasileiro e os avanços na utilização da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e do Mandado de Injunção enquanto ações promotoras do diálogo entre os dois Poderes no âmbito da Constituição Federal de 1988. Para tanto, além da revisão da literatura sobre o tema, são apresentadas as principais características de cada ação, bem como a forma de utilização de cada uma pela Corte através de casos qualitativos da jurisprudência.

**Palavras-chave:** diálogos institucionais; ação direta de inconstitucionalidade por omissão; mandado de injunção; Congresso Nacional; Supremo Tribunal Federal; separação de poderes.

**Sumário:** Introdução. 1 - Diálogos Institucionais e sua aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. 2- Considerações acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e do Mandado de Injunção (MI). 3- Os avanços da ADO e do MI no âmbito da Constituição Federal de 1988 e o impacto no âmbito do diálogo institucional. 3.1- A ADO e o MI como instrumentos para o diálogo. 3.2 - A utilização de mecanismos para ampliação da efetividade da ADO e do MI. Considerações finais. Referências.

## INTRODUÇÃO

As discussões acerca da tripartição dos poderes no âmbito acadêmico refletem a necessidade da compreensão dos mecanismos institucionais das instituições de poder em uma democracia. Nesse sentido, a produção teórica acerca do tema, tem, nas últimas décadas, tentado identificar alternativas para as concepções clássicas que envolvem a ideia de interdependência harmônica entre os poderes, ou seja, a noção de que cada ente atua dentro de sua própria competência, tendo em vista esta não ser, em verdade, observada na realidade social.

---

<sup>1</sup> Bacharelada em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS, do Centro Universitário de Brasília (CEUB). E-mail: claricebarbosa09@gmail.com

Pelo contrário, o que se observa no cenário institucional é um ambiente interativo, no qual o Executivo, o Legislativo e o Judiciário atuam sobrepondo-se uns aos outros. É nesse contexto que se inserem as teorias dos diálogos institucionais pelas quais é possível identificar uma nova perspectiva de análise acerca da separação federativa. Assim sendo, é perceptível a importância das contribuições das teorias dialógicas para os Estados Democráticos de Direito que se formaram no pós-Segunda Guerra Mundial. A centralidade do debate defende que os poderes não apenas coexistem em um ambiente de equilíbrio e harmonia, mas que principalmente atuam em um jogo de rodadas para a tomada de decisão pública, o que acaba por oferecer uma transição à ideia de “última palavra” para “última palavra provisória”.

O diálogo é definido como a ação e reação entre os poderes que efetivamente resultam na solução de uma controvérsia ao longo do tempo. Assim, não se confunde com mera manifestação processual. Em especial, o cenário brasileiro apresenta diálogos recorrentes entre os poderes, de maneira que, em se tratando de sua relação, é possível perceber mecanismos internos do próprio texto constitucional que balizam a interação entre eles, ampliada ainda mais devido à não vinculação dos poderes referente aos entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal.

Como exemplo, pode-se citar o fenômeno de superação de precedentes pelo qual o Legislativo promove entendimento diverso do já estabelecido pelo Judiciário. Ademais, no âmbito do controle de constitucionalidade, os remédios constitucionais e as ações do controle concentrado podem ser utilizados como instrumentos para o incentivo do diálogo.

Portanto, partindo-se da premissa que o diálogo existe e que é possível observá-lo no contexto brasileiro, o objetivo do presente trabalho é observar os avanços do tratamento dado às omissões inconstitucionais no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e dos Mandados de Injunção (MI) à luz da Constituição Federal de 1988. A evolução aqui tratada diz respeito às alterações na forma de utilização das ADOs e dos MIs. Nesse caso, o diálogo se manifesta com a ação do Judiciário em declarar a omissão e a reação do Legislativo em suprimir a mora. Desse modo, a pergunta norteadora da pesquisa é: em que medida e de que forma a ADO e o MI têm sido utilizados como instrumentos indutores do diálogo entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal à luz da Constituição Federal de 1988?

A problemática da pesquisa envolve a busca pela compreensão das minúcias de tais ações e as suas formas de utilização com vistas a sua maior efetividade dentro do

ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, a primeira parte do trabalho se concentra na revisão bibliográfica acerca das teorias dos diálogos institucionais, de maneira a apresentar a origem de tais questões, bem como a sua aplicabilidade no Brasil. As teorias apresentadas representam a visão dialógica clássica e são acompanhadas de diversas outras ramificações, as quais, tendo em vista os objetivos do presente artigo, não serão trabalhadas.

Em seguida, são analisadas as características da ADO e do MI do ponto de vista legal, de modo a serem demonstradas as suas hipóteses de cabimento, legitimidade e demais questões processuais. Finalmente, a terceira parte do artigo é dedicada à compreensão dos avanços da ADO e do MI a partir da CRFB/88, a qual é representada pela adoção de medidas que permitem uma atuação mais efetiva e incisiva para a solução da omissão inconstitucional. Nas considerações finais, retoma-se, mais uma vez, os questionamentos que embasaram a realização da pesquisa e são descritos os resultados observados.

A metodologia adotada no trabalho foi a de levantamento bibliográfico aliado à análise de documentos, tais como acórdãos do Supremo Tribunal, além da apresentação de casos específicos da jurisprudência como forma de exemplificar as reflexões apresentadas. Portanto, trata-se de uma pesquisa exploratória, cujo intuito, segundo Gil (1996), é de adquirir familiaridade, aprimoramento e domínio de um tema e construir hipóteses.

## **1 DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS E SUA APLICAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Os debates acerca da separação entre os poderes remontam à Antiguidade. Já com Aristóteles (1998) era possível observar o processo rudimentar sobre a existência dos poderes Deliberativo, Executivo e Judiciário. No entanto, foi por meio de Montesquieu que a ciência desenvolveu uma estrutura da tripartição dos poderes como uma forma de impor limites ao poder do governante. Souza Junior (2002) ao discorrer sobre o filósofo, afirma que este elaborou um modelo que promovesse a liberdade com base nas funções executiva, legislativa e judiciária, as quais deveriam estar ligadas aos seus respectivos órgãos, em posição de igualdade, harmonia e independência.

Aos poucos, as Constituições de Estados passaram a incorporar estas ideias, sendo a de maior destaque a Constituição norte-americana, no final do século XVIII. Neste período, foi protagonizada a ascensão dos ideais federalistas. Nos artigos assinados como *Publius*, compilados na obra “O Federalista” (2003), os autores John Jay, James Madison e Alexander

Hamilton, propagaram a crença que a separação entre os poderes era a forma necessária para combater o governo monárquico.

No Federalista nº 51, escrito por Madison (2003), há o debate sobre os *checks and balances*, previstos na Constituição Federal proposta na Convenção da Filadélfia e que traduz à possibilidade dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, serem ao mesmo tempo as partes constituintes e os meios para conservá-las em seus devidos lugares. A ideia dos freios e contrapesos permite a construção de uma cultura de fiscalização entre os poderes, aliada ao *judicial review*, que dá origem ao controle de constitucionalidade realizado pelas Cortes e que representa um importante pilar nas democracias contemporâneas.

No entanto, a prática desse sistema demonstra que a ideia de que os poderes se limitam às suas respectivas competências não se traduz na realidade. De fato, em contextos especificamente democráticos, com o pleno funcionamento dos três poderes, como o Brasil, o processo de dinâmica entre os poderes apresenta uma intercessão entre eles, decorrente da necessidade de construção de um cenário institucional que viabilize a governabilidade<sup>2</sup> e a solução de problemas de caráter nacional.

Exemplo disso é a possibilidade de construção de acordos entre o Executivo e o Legislativo para que determinada matéria seja votada no Congresso Nacional, ou, ainda, a participação do Supremo Tribunal Federal em comissões especiais que busquem debater problemáticas nacionais, como foi o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 25, que lidou com regras tributárias sobre a desoneração do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Nesse sentido, o sistema de freios e contrapesos funciona de maneira fluida, de modo que é sob esse cenário que se desenvolveram as teorias dos diálogos institucionais, as quais se aprofundam no estudo e entendimento acerca da interação entre os poderes.

O termo “diálogo institucional” foi cunhado pela primeira vez na seção 33 Constituição Canadense de 1982 (*The Canadian Charter of Rights and Freedoms*), onde se fez a referência ao relacionamento existente entre o Tribunal Constitucional e o Legislativo, de maneira a permitir que uma lei declarada inconstitucional pela Corte pudesse ser reeditada pelo Parlamento.

---

<sup>2</sup> Uma dessas possibilidades é a do presidencialismo de coalizão, modelo reconhecido pela produção acadêmica, no qual o Executivo precisa encontrar formas de ampliar o seu nível de governabilidade mesmo não tendo ampla maioria de apoio no Congresso Nacional e assim fomentar a instituição de políticas públicas. O termo foi cunhado em 1988 por Sergio Abranches (1988), que contextualizou o cenário multipartidário brasileiro, aliado ao federalismo e ao próprio presidencialismo.

Contudo, antes de se aprofundar em tais teorias, são válidas algumas reflexões acerca da forma de interpretação das normas jurídicas. Carvalho Netto (2015), em sua obra, discorre sobre a contribuição de Dworkin para o positivismo. Ao estudar os motivos que ensejam as discordâncias entre advogados e juízes, Dworkin afirma que é necessária uma interpretação das decisões em conjunto com as decisões do passado, em detrimento de uma análise isolada. Tem-se, portanto, que a interpretação seria uma possibilidade de continuar uma história passada, de modo a se levar em consideração também questões envolvendo a ideia de justiça política e a premissa de que cada indivíduo tem sua própria capacidade de interpretação.

Nesse sentido, é perceptível o entendimento de que a última palavra acerca da interpretação constitucional pertenceria ao Judiciário. Sobre isso, é interessante retomar o ponto de inflexão que deu força às decisões judiciais. O caso *Marbury versus Madison*, julgado em 1803 pela Suprema Corte Americana permitiu pela primeira vez a resolução de um conflito entre a Constituição e a legislação infraconstitucional e originou o que ficou conhecido como controle de constitucionalidade.

De acordo com Fernandes (2019), o julgamento estabeleceu duas diretrizes basilares para a teoria constitucional, quais sejam: a consagração do princípio da supremacia constitucional e o dever do Judiciário em defender o texto da Constituição. Assim, caberia ao Tribunal ser o protagonista no desenrolar dos freios e contrapesos entre os poderes.

Por outro lado, a visão dialógica da interpretação da norma não é refém do Judiciário e não entende este como o único ente capaz de realizar a adequação normativa questionada no ordenamento. Esse pensamento se aproxima do que defendeu Peter Habermas (2007) ao escrever sobre a sociedade aberta de intérpretes da Constituição.

Para o autor, uma interpretação restritiva do texto da Constituição é incompatível com um Estado Democrático de Direito, uma vez que o ideal democrático, em si, envolve a ideia do coletivo. Assim, além dos Tribunais, outros agentes da sociedade civil podem complementar o entendimento do texto constitucional, tais como os partidos políticos, a mídia e órgãos e entes estatais, como o próprio Legislativo. Portanto, os responsáveis oficiais pelo texto constitucional podem ser influenciados e até pressionados pelos demais atores para que se forneça uma interpretação considerada mais adequada.

Segundo Araújo (2013), estudos contrários à concepção de “última palavra” do Judiciário e a ideia de diálogo institucional ganharam força no período pós-Segunda Guerra Mundial, sobretudo em países como o Canadá e Estados Unidos, baseando-se principalmente

na proposta de uma cooperação entre as instituições na atuação constitucional. Hogg e Bushell (1997), por exemplo, definem em seu texto que o diálogo entre o Judiciário e o Legislativo pode ser observado quando uma decisão judicial fomenta uma resposta do Congresso Nacional.

Este entendimento reforça a defesa da Corte como um ator político, de modo que, a partir da visão de Dahl (2009), é notória a atuação da Corte Constitucional na proteção dos direitos fundamentais de minorias que estejam ameaçadas. Sobre isso, afirma Araújo que:

Nesse espectro, o Brasil adotou pela via da Constituição de 1988 uma forma forte de controle judicial de constitucionalidade. Isso quer dizer que o Poder Judiciário tem a última palavra, no sentido de que uma decisão declarando uma lei inconstitucional é eficaz em si mesma, independentemente de qualquer apreciação posterior por parte do Poder Legislativo. Todavia, segundo o texto constitucional, se a declaração de inconstitucionalidade se fundamenta na omissão, essa assertiva nem sempre é verdadeira, pois o texto de 1988 exige a ação do Poder Legislativo para que a omissão seja sanada de maneira geral e abstrata (2021, p.135).

Neste cenário, as teorias dos diálogos institucionais buscam se adaptar às exigências da contemporaneidade, na qual é crescente a judicialização da política e o consequente protagonismo das Cortes nas decisões de questões políticas, econômicas e sociais e que, de acordo com Costa e Benvindo (2014), promovem a transformação de direitos em princípios, bem como a proteção destes.

Assim, uma importante característica defendida dentro do cenário dialógico é de que não se tenha um clima de competição ou conflito entre os três poderes, mas sim a busca constante por um ambiente de harmonia, no qual se busque a construção de soluções de forma coletiva e maximamente benéfica à sociedade. Mendes (2008), ao definir as teorias dialógicas, esclarece que “estão preocupadas em entender o significado de sua interação. Apresentam uma forma nova de olhar e entender a revisão judicial e o processo legislativo, vítimas de desconfiança por parte das teorias da última palavra” (MENDES, 2008, p. 97).

Cada diálogo é composto por uma corrente de respostas entre os poderes. No entanto, apesar de tal ser a estrutura básica, o diálogo é fluido e pode variar conforme o sistema de justiça constitucional que se esteja observando. Mais além, afirma Mendes que:

O diálogo interinstitucional é forjado por dois componentes básicos: (i) o desenho institucional que o disciplina formalmente e (ii) a cultura política que o anima [...]. No entanto, priorizo um passo anterior. Quero demonstrar que, seja qual for a arquitetura institucional; (a) a interação no tempo (em variados intervalos, de acordo com o modelo) é incontornável, o que não é irrelevante para entender o problema da legitimidade, e (b) as concepções variadas de legitimidade que informam a respectiva cultura política interferem na realidade dessa interação (2008, p. 173).

Desse modo, no lugar de uma decisão definitiva por parte de um dos poderes, há o que o Mendes (2008) classifica como “última palavra provisória”, a qual, por sua vez, remonta às “rodadas procedimentais”, encarregadas de demonstrar a interação entre os poderes em situações de desacordo com base nas respostas das instituições. As rodadas procedimentais são compostas por uma fase inicial, a partir do questionamento de determinado dispositivo, seguidas dos estágios intermediários, nos quais há a discussão sobre a matéria. Finalmente, a terceira fase propicia que seja proferida a última palavra provisória, que permanecerá em vigência até que seja feito um novo questionamento e que uma nova rodada seja iniciada.

Via de regra, as rodadas são identificadas no decorrer de longos períodos, tendo em vista a própria lógica de funcionamento do Estado e do desenvolvimento das atividades políticas. Assim, as decisões passam a ter um caráter ainda mais parcial, pois podem continuamente ser contestadas em outras esferas. O papel de fiscalização da constitucionalidade, dessa maneira, está inserido no diálogo e é feito por todos os Poderes a partir do controle e equilíbrio que exercem um sobre os outros.

Ainda segundo Mendes (2008), as teorias dos diálogos institucionais se dividem em duas categorias. A primeira delas entende que o diálogo se manifesta como produto necessário para a manutenção da separação dos poderes. Por sua vez, a segunda categoria engloba a teoria da decisão judicial, pela qual a interação com o Legislativo advém do reconhecimento de uma demanda. Nesta categoria, o diálogo é encontrado no interior da decisão.

No âmbito do diálogo no interior da decisão também se discute acerca das virtudes ativas, quando a Corte atua de forma mais incisiva e ativista, e das passivas, quando esta atuação é mais branda. No que tange às virtudes passivas, estas se caracterizam pelas possíveis atitudes da corte perante um caso concreto, tendo em vista que esta pode decidir pela constitucionalidade ou pela inconstitucionalidade de determinado dispositivo, bem como não decidir.

Sobre isso, argumenta Mendes que:

A Corte, diante de um caso, tem à sua disposição três alternativas. Em primeiro lugar, tem o poder de revogar uma lei por inconstitucionalidade. Em segundo lugar, pode validar e legitimar essa lei, se entendê-la constitucional. Tanto uma quanto outra precisam ser tomadas com base em princípios. São as duas escolhas óbvias que um tribunal pode fazer quando analisa o mérito da disputa constitucional. Há, no entanto, uma terceira opção: a corte pode não fazer nenhuma das duas coisas, e decidir não decidir. Para tanto, lança mão de uma série de “técnicas de não decisão”, as chamadas virtudes passivas” (2008, p. 102-103).

Por sua vez, as virtudes ativas conferem um papel de aconselhamento da Corte, que deve realizar recomendações ao Congresso Nacional. No lugar de uma decisão, há uma sugestão. Katyal (1997) escreveu sobre esse tipo de virtude, tendo destacado que o aconselhamento ocorre por meio da atuação da Corte em informar o Legislativo quanto à necessidade de supressão de lacuna constitucional o aconselhamento sobre as formas pelas quais tal supressão poderia ser feita. Dessa maneira, as teorias do aconselhamento, que possuem como grande representante Bateup (2006), defendem que o diálogo entre os poderes propicia maior harmonia à Constituição.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2º determina que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Assim, há, por designação do constituinte originário, a delimitação da esfera de competência de cada poder, não obstante que conflitos entre as três instituições aconteçam recorrentemente. Parte-se da premissa de que foi dada aos Poderes Legislativo e Executivo a competência para elaboração normativa e ao Judiciário a competência fiscalizatória quanto ao controle de constitucionalidade. A Constituição Federal de 1988 adotou o modelo do controle jurisdicional da constitucionalidade das leis, em seu artigo 60, §4º, inciso III, classificando-o como cláusula pétrea.

Concentrando-se a análise nos poderes Legislativo e Judiciário, Mendes (2008) afirma que, no caso brasileiro, a característica mais importante do diálogo é justamente a resposta que o Congresso Nacional oferece diante de indagações do Supremo Tribunal Federal (STF), tendo em vista que elas poderão servir como base para uma maior ou menor atuação da Corte.

Aprofundando a discussão, Brandão (2017) apresenta quatro tipos de interação passíveis de ocorrer entre os entes, quais sejam: a) ataques à Corte; b) poder orçamentário do Congresso; c) não adoção de decisões judiciais; e, finalmente, d) a possibilidade de o Legislativo aprovar nova legislação em superação ao que foi decidido no Judiciário, também conhecido como efeito *backlash*<sup>3</sup>. Para o autor, tais interações já estão previstas na Carta Constitucional, a qual inclui mecanismos que facilitam a sua concretização.

No que diz respeito ao controle de constitucionalidade, este se caracteriza como a maneira de fiscalização e defesa determinada pela própria Constituição Federal para assegurar

---

<sup>3</sup> Segundo Marmelstein (2016), o efeito *backlash* diz respeito à uma rejeição coletiva da atuação judicial. Nesse sentido, é possível que seja realizado um contra-ataque contra à decisão, através de reações legislativas, tentativas de preenchimento de vagas nos tribunais, ou, ainda, por tentativas de restrições no controle de constitucionalidade.

o respeito às suas normas. Constatam do texto constitucional duas espécies de controle, quais sejam: o controle difuso/concreto e o controle concentrado/abstrato. Enquanto o primeiro trata da análise em questões individuais, ou seja, que são incidentais e tratadas entre as partes, o segundo se ocupa da análise de questões gerais e, geralmente, se refere ao controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, no Brasil, o diálogo entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal acontece, na maioria das vezes, em sede de ações constitucionais e as ações do controle concentrado. Dentre elas, destacam-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e o Mandado de Injunção. O diálogo é percebido pelo fato da abertura existente para reações legislativas às decisões do Supremo Tribunal Federal e vice-versa.

Assim, parlamentares podem aprovar leis ordinárias, leis complementares, emendas constitucionais e outros tipos de proposições legislativas que versem sobre temas já decididos pelo STF, desde que agregando novos fundamentos com vistas a superar o entendimento firmado pelo Tribunal. Essa atuação não representa uma afronta à competência da Corte. Pelo contrário, deve ser entendida como uma manifestação democrática (BARBOSA; LIMA, 2018, p. 119).

Portanto, é perceptível a importância da posição dos diálogos institucionais, bem como no próprio Ordenamento Jurídico Brasileiro. Na continuação, passa-se à análise mais detalhada acerca das ações que permitem o diálogo entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal diante de uma omissão inconstitucional, quais sejam: a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e o Mandado de Injunção.

## **2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO (ADO) E DO MANDADO DE INJUNÇÃO (MI)**

A Constituição Federal de 1988 tem como uma de suas características a longa extensão, tendo em vista abranger os mais diversos temas concernentes à vida em sociedade. Contudo, não é possível a um texto constitucional regulamentar a integralidade das situações que demandam normas jurídicas, o que justifica os mecanismos estabelecidos pelo texto para sua alteração e complementação.

Nesse sentido, o controle de constitucionalidade representa a ferramenta para que seja possível comparar uma nova norma ao conteúdo e princípios constitucionais, de modo a servir

como um dos principais mecanismos de defesa da Supremacia Constitucional. Segundo Fernandes (2019), o controle de constitucionalidade pode ser categorizado como controle difuso-concreto, pelo qual analisa-se a inconstitucionalidade sob o ponto de vista incidental, não sendo esta, portanto, a questão principal. Sobre isso, afirma que:

Nesse sentido, existindo a controvérsia sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma norma jurídica (seja federal, estadual, distrital ou municipal, anterior ou não a atual Constituição) ao que envolve um caso concreto (entre autor e réu), o juiz então decidirá, sobre a constitucionalidade ou não da norma e, com isso, enfrentada essa questão incidental (tipicamente prejudicial), ele decidirá a questão fundamental (principal) do caso (seja ela penal, civil, empresarial, tributária, trabalhista, ambiental, etc.). Nesses termos, certo é que processualmente a alegação de inconstitucionalidade envolverá a causa de pedir e não o pedido (FERNANDES, 2019, p. 1450).

Por outro lado, há também o chamado controle concentrado-concreto, por meio do qual se questiona a inconstitucionalidade de uma norma em si, ou seja, a questão em torno de sua compatibilidade com a Constituição Federal é o centro do debate. No âmbito do controle concentrado federal, são utilizadas as seguintes ações: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Quanto aos tipos de inconstitucionalidade, define Fernandes (2019) que esta pode ser originária, quando a lei ou ato normativo já nasça de forma incompatível com a Constituição, ou superveniente, que se refere à mudança do parâmetro constitucional que acaba por ensejar na incompatibilidade da lei ou ato normativo. Assim, abre-se margem para outro tipo de classificação, qual seja: a inconstitucionalidade por ação, ou seja, a partir de uma conduta do Poder Público, ou a inconstitucionalidade por omissão, que decorre da inércia do Estado.

Este trabalho analisa de forma aprofundada a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ação do controle concentrado) e do Mandado de Injunção (ação constitucional do controle difuso) sob o aspecto das suas possibilidades dialógicas. A razão para a escolha destes instrumentos se deu em razão do objeto neles tratados. De acordo com Cunha Júnior (2008), as omissões inconstitucionais obtiveram reconhecimento junto à ascensão dos Estados Sociais e permitem a solução de problemas que podem afetar o bem-estar social. Assim, um cenário de omissão legislativa acerca de um tema em demanda pela sociedade representa uma oportunidade de diálogo com a Corte.

Nesse sentido, a ADO é utilizada para a declaração de inconstitucionalidade da omissão do Poder Legislativo ou Poder Executivo, podendo esta omissão ser total ou parcial. É importante ressaltar que ADOs apenas podem tratar de normas de eficácia limitada, que dizem respeito às normas dependentes de outra norma para sua eficácia. Mais além, com Barroso, tem-se que:

Cabe demarcar o conceito de omissão legislativa, no contexto aqui analisado. Digase, desde logo, que a simples inércia, o mero não fazer, por parte do legislador, não significa que esteja diante de uma omissão inconstitucional. Esta se configura com o descumprimento de um mandamento constitucional no sentido de que atue positivamente, criando uma norma legal. A inconstitucionalidade resultará, portanto, de um comportamento contrastante com uma obrigação jurídica de conteúdo positivo (2009, p. 158).

Em vista disso, a ADO está legitimada no ordenamento jurídico a partir do artigo 101 e seguintes da Constituição Federal de 1988, que trata especificamente das competências do Supremo Tribunal Federal. No entanto, a Lei 12.063/2009 apresenta uma regulamentação específica a esta ação. Segundo o artigo 12-A da lei, tem-se que “podem propor a ação direta de inconstitucionalidade por omissão os legitimados à propositura da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade” (BRASIL, 2009). Por sua vez, a Lei 9.868/1999 estabelece em seu segundo artigo os seguintes legitimados:

Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade:

I - O Presidente da República;

II - A Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - A Mesa de Assembleia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - O Governador de Estado ou o Governador do Distrito Federal;

VI - O Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional (BRASIL, 1999)

Como dito, existem duas possibilidades quando se trata da ADO, quais sejam: a ADO por omissão total, a ADO por omissão parcial. Segundo Fernandes (2019), enquanto a primeira trata sobre a falta completa de lei ou ato normativo, a segunda se refere à

incompletude da lei ou ato normativo, que por si só não consegue abranger e garantir os direitos previstos pela Constituição.

Por sua vez, a omissão parcial se subdivide em: omissão parcial propriamente dita, que trata de uma lei ou ato normativo que não consegue abarcar de maneira satisfatória os direitos que precisa; e a omissão parcial relativa, que por sua vez, lida com a insuficiência não da garantia do direito em si, mas da quantidade de direitos que deveriam constar em seu texto. Até 2009, com edição da Lei 12.063/2009, própria para esta ação, as regras processuais utilizadas para as ADI's eram as mesmas para a ADO. Com as novas regras, o procedimento, ainda parecido, sofreu modificações.

O rito processual na ADO por omissão total, via de regra, é iniciado pelo legitimado ativo, observados os requisitos para a sua admissibilidade: indicação da lei ou ato normativo em falta, fundamentos jurídicos e o pedido de declaração de inconstitucionalidade por omissão total.<sup>4</sup> Da mesma forma, a ADO por omissão parcial segue a lógica da anterior. O legitimado deve se atentar à indicação da insuficiência da lei ou do ato normativo, aos fundamentos jurídicos e ao pedido de declaração de inconstitucionalidade por omissão parcial<sup>5</sup>.

Uma vez entendidos os aspectos processuais da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, faz-se necessário agora voltar o foco para as características do Mandado de Injunção. De acordo com Fernandes (2019), tal ação se caracteriza pela sua disposição normativa consagrada no art. 5º, LXXI, da Constituição Federal de 1988, além de possuir sua regulamentação estabelecida pela Lei 13.300/2016. Sobre isso, afirma que:

Ação Constitucional de natureza civil e procedimento especial, ~ que visa a viabilizar o exercício de direitos, liberdades constitucionais ou prerrogativas inerentes à nossa nacionalidade, soberania ou cidadania, que estão inviabilizados por falta de norma regulamentadora de normas constitucionais ou pela insuficiência de norma regulamentadora de norma constitucional. Sobre os antecedentes históricos, a

---

<sup>4</sup> Conforme dispõe Fernandes, o rito processual da ADO por omissão total segue o seguinte fluxo processual: Legitimado ativo propõe → juízo de admissibilidade pelo relator → admitida, prestação de informações pela autoridade em 30 dias → Possibilidade de participação do AGU → PGR, nas ações em que não for o autor, terá vista pelo prazo de 15 dias → informações adicionais (possibilidade) → relator: lança relatório e solicita dia para o julgamento → decisão (FERNANDES, 2019).

<sup>5</sup> Por sua vez, o fluxo processual da omissão parcial pode ser observado da seguinte maneira: Legitimado ativo propõe → juízo de admissibilidade pelo relator → admitida, prestação de informações pela autoridade em 30 dias → Possibilidade de manifestação do AGU em 15 dias → PGR nas ações em que não for o autor, terá vista pelo prazo de 15 dias → informações adicionais (possibilidade) → relator: lança relatório e solicita dia para o julgamento → decisão (FERNANDES, 2019, p. 1821).

doutrina, não raro, cita, sobretudo, o writ of injunction do direito norte-americano e institutos do ordenamento jurídico português (2019, p. 622).

Nesse sentido, de forma semelhante à ADO, é possível que o MI trate de uma omissão total ou uma omissão parcial. Contudo, uma diferença fundamental entre os dois institutos é o fato de que o Mandado de Injunção é cabível na modalidade individual ou na modalidade coletiva. Ou seja, enquanto a ADO está atrelada a um rol taxativo de legitimados descritos no art. 103 do texto constitucional, o MI pode ser impetrado individualmente por pessoas físicas ou jurídicas, ou coletivamente, nas hipóteses previstas em lei. De acordo com o art. 2º da Lei 13.300/2016, são considerados legitimados:

Art. 3º São legitimados para o mandado de injunção, como impetrantes, as pessoas naturais ou jurídicas que se afirmam titulares dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas referidos no art. 2º e, como impetrado, o Poder, o órgão ou a autoridade com atribuição para editar a norma regulamentadora.

Assim, a legitimidade passiva do MI será do órgão ou entidade responsável pela continuidade da omissão inconstitucional. Já a competência do Mandado de Injunção na esfera dos Tribunais Superiores está definida na própria Constituição Federal, em seu art 102, I, q (trata da competência do Supremo Tribunal Federal) e no art. 105, I, h (trata da competência do Superior Tribunal de Justiça). A título de complementação, vale ressaltar que, apesar do presente artigo centralizar seus esforços no âmbito do Supremo Tribunal Federal, o MI, de acordo com Fernandes (2019), também é cabível perante o nível estadual.

Finalmente, ressalta-se que a petição inicial deve ser acompanhada da prova do alegado, além da demonstração do preenchimento dos requisitos exigidos pela lei. Logo após o recebimento da petição, deve ser notificado o impetrante para sua manifestação, bem como deve ser dada ciência ao órgão ou entidade ao qual a pessoa jurídica interessada está diretamente vinculada.

### **3 OS AVANÇOS DA ADO E DO MI NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O IMPACTO NO ÂMBITO DO DIÁLOGO INSTITUCIONAL**

À luz do problema de pesquisa apresentado anteriormente e sedimentada a base teórica acerca dos diálogos institucionais, bem como apresentadas as principais características que envolvem a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e o Mandado de Injunção, faz-se necessária a análise de como estes institutos são utilizados dentro de um diálogo entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional, a fim de identificar os avanços nas formas de utilização pelos poderes.

### 3.1 A ADO e o MI como instrumentos para o diálogo

O poder de agenda do Poder Judiciário enquanto ator político já é um tema trabalhado a fundo pela ciência. Segundo Linares (2008), tal agenda se refere à capacidade dos Tribunais em atuar de forma incisiva para obrigar autoridades, bem como o próprio Executivo e Legislativo, a agirem perante situações problemáticas soluções para os problemas a elas apresentados. Assim, o poder de agenda inclui: a) o poder de definir uma situação como problemática e merecedora de atenção; b) a faculdade de obrigar as autoridades em lidar com tal situação.; e c) o poder de controlar a execução das decisões tomadas pelas outras autoridades (LINARES, 2008, p. 510).

Ainda segundo o autor, o primeiro caso em que foi possível observar a imposição de obrigações a outras autoridades foi o de *Brown versus Board of Education*, ocorrido em 1955 e que representou um importante marco para o fim da segregação racial no país, resultado da importante atuação e pressão dos movimentos pelos direitos civis. Diante da situação, foi ajuizada ação coletiva por Thurgood Marshall e sua equipe, a qual, após uma série de disputas, obteve condições para ser levada à Suprema Corte. O caso repercutiu nacionalmente e foi finalizado com o entendimento unânime dos juízes acerca do não cabimento do princípio e dos alicerces segregacionistas na sociedade estadunidense, uma vez que a igualdade não poderia ser alcançada enquanto existissem condições distintas.

Em sua decisão, a Corte determinou que as autoridades adotassem medidas que impedissem a continuação da segregação racial no país, bem a obrigação dos demais Tribunais em fiscalizar a situação, de maneira que é perceptível como a Suprema Corte optou por não apenas declarar a inconstitucionalidade da norma, mas ditar as mudanças e os processos que deveriam ser cumpridos para enfatizar o mandamento. Interessante observar que, no caso acima, não há que se falar em diálogo entre o Judiciário e o Legislativo, uma vez que o observado foi a reação judicial em relação ao princípio constitucional.

O caso *Brown versus Board of Education* é tratado na literatura como uma demonstração do chamado ativismo judicial, pelo qual o Judiciário atua no limite ou, ainda, ultrapassando a esfera de sua competência, de modo a exercer funções que pertencem ao Executivo e ao Legislativo. No entendimento de Campos (2012), o ativismo se caracteriza pela “postura expansiva de poder político-normativo de juízes e cortes quando de suas decisões, e não de correção de mérito dessas decisões”. Nesse sentido, a posição dialógica representa uma alternativa quanto essa visão ativista que proporciona protagonismo às Cortes.

Conforme apresentado anteriormente, a noção de rodadas procedimentais apresentadas por Mendes (2008) é contrária a uma suposta decisão definitiva por parte de um Poder, como acontece na linha do ativismo judicial. Através destes ciclos dialógicos é possível analisar a interação entre os Poderes, que emitem “últimas palavras provisórias” e, portanto, atitudes consideradas ativistas não seriam consideradas problemáticas, desde que fomentem o diálogo.

Assim sendo, tem-se um cenário de adoção do que Linares (2008) chama de “litígio de reforma estrutural”, em que:

O propósito da questão da reforma estrutural é remover as condições estruturais de uma situação factual que ameaça ou é contrário a um valor constitucional. Em alguns casos, o fechamento de uma instituição pode ser a solução. Em outros, como os que envolvem escolas, presídios, as agências de serviço social ou departamentos de polícia, essa opção não é viável. Então, a solução exige nada menos do que a reorganização da agência. Em ocasiões contras, o Tribunal pode declarar a inconstitucionalidade por omissão ou estado de coisas inconstitucional, e proporcionar ao Congresso (ou executiva) um tempo razoável para a emissão de uma lei ou regulamento, ou desenvolver um plano de ação ou criar uma estrutura administrativa que existia antes (2008, p. 511).

O modelo de reforma estrutural apresentado pelo autor afronta o conceito clássico da tripartição dos poderes, de maneira a apresentar a comunicação dialógica orgânica e cooperativa entre as instituições, a qual se desenvolve ao longo do tempo. Como visto, as teorias dialógicas interpretam que a interação entre os poderes não se confunde com a ideia de “dar a última palavra”, mas procura enfatizar a existência da chamada “última palavra provisória”.

No que tange esta questão, Linares (2008) defende que a atuação do Tribunal ultrapasse a mera declaração de inconstitucionalidade. Desse modo, poderiam ser realizadas comunicações externas com outras autoridades, além de um acompanhamento aprofundado da execução das medidas para a solução do problema. Diante de tal contexto, é mister encontrar a posição da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e do Mandado de Injunção enquanto instrumentos para o diálogo institucional entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal. Inicialmente, deve-se entender que, tanto em sede de ADO, como em sede de ADI, o diálogo será iniciado pelo Tribunal, uma vez que se tratam de ações judiciais.

São várias as formas que a interação entre os dois poderes pode se desenrolar. Primeiramente, é necessário compreender a natureza da ação. Em se tratando de uma omissão parcial, afirma Barroso (2009), que poderão ser observadas as seguintes situações: a) a Corte declara a inconstitucionalidade parcial da norma questionada; b) a Corte declara a inconstitucionalidade parcial da norma e informa o Poder Legislativo sobre a tomada de

providências, ou c) a Corte declara a inconstitucionalidade aliada da extensão dos benefícios para as categorias não incluídas na norma, de modo que se estabeleça prazo razoável para que o Legislativo possa oferecer uma resposta.

De acordo com Ferreira (2014), a declaração de inconstitucionalidade parcial permite que seja “caracterizado o *constitutional roadmaps*, pois a própria sentença que declara a inconstitucionalidade, estabelece quais os caminhos que devem ser adotados pelo Legislativo para sanar a inconstitucionalidade” (Ferreira, 2014, p. 212).

Ademais, no caso de a omissão parcial ser seguida da declaração de mora do Legislativo, é possível que se observe a presença da Teoria do Aconselhamento, pela qual o Supremo Tribunal Federal apenas dá ciência ao Congresso Nacional sobre seu dever constitucional de rever a norma questionada.

Por outro lado, há a hipótese de estabelecimento de um prazo para que o Congresso Nacional atue sobre a inconstitucionalidade reconhecida. Neste caso, o diálogo ainda se dá pela teoria do aconselhamento, mas acontece de forma mais latente, já que o Legislador pode decidir não respeitar o prazo estabelecido pela Corte, ou ainda, promover a superação da decisão judicial por meio da elaboração de nova norma. Isso acontece devido ao fato das decisões do STF não vincularem a atividade legiferante do Congresso Nacional.

Por sua vez, as formas dialógicas presentes em ADO's e MI's que lidam com omissões totais precisam ser diferenciadas. Inicialmente, Barroso (2009) afirma que o Tribunal pode escolher declarar a inconstitucionalidade e suprimir a omissão por conta própria, de modo a ser observada uma ação incisiva para solucionar a falta da lei ou ato normativo. No entanto, em uma situação diferente, é possível que se tenha o estabelecimento de prazo razoável ao Poder Legislativo atuar sobre a omissão reconhecida.

O Supremo Tribunal Federal pode optar também pelo aviso de morosidade do órgão omissivo, sem necessariamente atuar por si próprio, o que, mais uma vez, pode ser relacionado à teoria do aconselhamento proposta por Bateup (2006). Mais além, é possível que uma norma seja criada pela Corte para suprimir a omissão. Neste caso, o diálogo é tênue e pode ser questionado acerca de seus benefícios, uma vez que é passível de ser configurado como invasão da competência legiferante do Poder Legislativo.

Contudo, conforme apresentado anteriormente, a ideia de rodadas procedimentais trabalhadas por Mendes (2008) pode ser utilizada como base para a razão pela qual a

aplicação de uma nova norma por parte da Corte não seria, de fato, a última palavra em relação à situação apresentada, tendo em vista a abertura do Legislativo em aceitar a nova norma ou não a aceitar e aprovar nova legislação que seja condizente com seus parâmetros.

Observados os aspectos supracitados presentes na produção acadêmica sobre o tema, é possível notar a existência de diversos pontos de aberturas dialógicas entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal.

Não obstante, ainda continuam sendo modelos teóricos os quais precisam ser colocados em prática, já que a realidade envolve uma série de fatores externos que podem influenciar no desenvolvimento da interação entre os poderes Legislativo e Judiciário. Mais além, é importante se ter em mente que o diálogo não acontece de forma linear e que as ações e reações, via de regra, são observadas ao longo extensos períodos, tendo em vista os diversos fatores políticos e sociais envolvidos.

### **3.2 A utilização de mecanismos para ampliação da efetividade da ADO e do MI**

Findas as considerações acerca dos conceitos concernentes às teorias dialógicas, à ADO e ao MI, passa-se à análise dos avanços destes institutos jurídicos para a realização do diálogo entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional.

Inicialmente, é importante destacar que, como visto anteriormente, tendo em vista a natureza da ADO e do MI enquanto ações judiciais, o diálogo é iniciado no âmbito do STF, com a propositura da ação. Nesse sentido, percebe-se na jurisprudência do Tribunal, a mudança de entendimento acerca de determinadas medidas. De acordo com Araújo:

Se, no Brasil, o Supremo Tribunal Federal, em especial, é imbuído de competências atinentes ao controle das omissões legislativas inconstitucionais, releva melhor compreender como vem sendo exercitado esse poder. Por essa razão é que o texto, apoiando-se em construções dogmáticas acerca do tema, faz uma incursão pela jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal acerca do controle das omissões legislativas. Essa metodologia tem por finalidade encontrar um fio evolutivo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de modo a compreender como o controle das omissões inconstitucionais vem sendo entendido e enfrentado naquele âmbito, bem como se essa evolução tem sido construída de maneira coerente com o papel de um tribunal constitucional em um cenário de separação constitucional de poderes (2021, p. 132).

As mudanças de entendimento da Corte são fundamentais para a garantia de continuidade do Direito e da própria supremacia da Constituição. As constantes alterações na forma de se viver em sociedade exigem que Judiciário, bem como o Legislativo, se adaptem e acompanhem os movimentos sociais.

Assim, quando não há tal acompanhamento, surge o risco de problemas jurídicos decorrentes da inércia dos poderes. Contudo, deve-se ressaltar o lento processo em que tais viradas jurisprudenciais ocorrem, justamente, em defesa da segurança jurídica e da estabilidade das decisões. Sobre isso, afirma o autor que “todavia, a necessidade de mudança requer também uma preocupação com a estabilidade, o que implica que a mudança deve ocorrer por evolução e não por revolução” (ARAÚJO, 2021, p. 141-142).

Dessa forma, o primeiro aspecto que merece ser analisado é o que se relaciona com os efeitos das decisões em sede de ADO e de MI. Até 2007, o Supremo Tribunal Federal adotou a teoria não concretista, a qual, segundo Moraes (2018), estabelece não ser possível que o Judiciário atue ativamente diante da inércia do legislador, de maneira que cabe apenas ao Poder Legislativo a competência para suprimir a omissão questionada.

De acordo com Fernandes (2019), o Supremo Tribunal Federal adotava a tese não concretista para as Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão, sendo regra de praxe da Corte somente dar ciência ao outro poder da declaração de inconstitucionalidade. Afirma Araújo que:

Tradicionalmente, a Corte adotou a corrente não concretista, abraçando a tese de que os efeitos do mandado de injunção são análogos aos da ação de inconstitucionalidade por omissão, ou seja, cabe apenas prolatar a mora legislativa e comunicá-la à autoridade ou ao poder competente (2021, p. 144).

Há também a chamada teoria concretista intermediária, característica do Mandado de Injunção (MI), mas que em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão permite que, na hipótese descumprimento do prazo previamente estabelecido, o direito deverá ser concretizado por outro meio que não o Legislativo. Segundo Barboza:

[...] para os seguidores desta corrente, o Mandado de Injunção deve dar ciência da ausência de norma prevista no texto constitucional ao órgão omissor para que este providencie a elaboração dessa lei em prazo determinado. Cabe, nesse caso, o ajuizamento de ação indenizatória após o decurso do prazo fixado, quando a omissão não for solucionada tempestivamente (2014, p. 26).

Vale ainda destacar que, enquanto uma omissão total trata da inexistência de uma lei ou ato normativo, a omissão parcial precisa ser analisada com base em um dispositivo já em vigor. Nestes casos, pode o Supremo Tribunal Federal, de acordo com Fernandes (2019), declarar além da inconstitucionalidade, a nulidade da lei ou ato questionados.

Por outro lado, a teoria concretista entende que a decisão procedente da ADO ou do MI permite, além da declaração de inconstitucionalidade por parte da Corte, a implementação do direito até que este seja regulado posteriormente pelo Legislativo. Assim, tem-se a supressão da omissão pelo próprio Poder Judiciário. Ademais, a teoria concretista se divide em geral e individual. Na concretista individual as ações tomadas pelo Tribunal possuem efeitos *inter partes*, não afetando indivíduos fora do polo processual, o que se aplica ao Mandado de Injunção. Já a teoria concretista geral, ainda segundo Fernandes (2019) possui efeitos *erga omnes*, de maneira a se estender a todos e ser característica da ADO.

Para efeitos dialógicos, a virada jurisprudencial em 2007 que viabilizou uma atuação mais incisiva do Tribunal permitiu que o Legislativo fosse instigado a ter reações mais contundentes, de modo a não ignorar passivamente as decisões da Corte. Assim, no caso do Mandado de Injunção 721/DF, que tratou da demanda de uma servidora pública em ser beneficiada com a aposentadoria especial por insalubridade previsto no art. 57 da Lei 8.213/1991 (Lei da Previdência Social) e que não tinha a regulamentação exigida pelo art. 40, §4º da Constituição Federal.

O Tribunal pleno optou por conceder a aposentadoria especial à impetrante, que teve seu benefício negado em razão da falta de lei complementar. Segundo o ministro relator da ação, Marco Aurélio, caberia ao STF, diante da omissão legislativa, estabelecer os parâmetros do exercício do direito à servidora pública que impetrou a ação. Nos termos do acórdão:

Assento, por isso, a adequação da medida intentada. Passados mais de quinze anos da vigência da Carta, permanece-se com o direito latente, sem ter-se base para o exercício. Cumpre, então, acolher o pedido formulado, pacífica a situação da impetrante. Cabe ao Supremo, porque autorizado pela Carta da República a fazê-lo, estabelecer para o caso concreto e de forma temporária, até a vinda da lei complementar prevista, as balizas do exercício do direito assegurado constitucionalmente (MI 721, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2007, DJe-152 DIVULG 29-11-2007 PUBLIC 30-11-2007 DJ 30-11-2007 PP-00029 EMENT VOL-02301-01 PP-00001 RTJ VOL-00203-01 PP-00011 RDDP n. 60, 2008, p. 134-142).

Ademais, outra questão a ser debatida em argumento contrário à posição não concretista que demonstra uma evolução em sua aplicação se refere à possibilidade da concessão de cautelares por parte dos Ministros do STF. Até o advento da Lei 12.063/2009, não era possível que cautelares fossem concedidas, mas o artigo 12-F da referida lei, inovou ao regulamentar as regras acerca de tal procedimento de maneira que:

Art. 12-F. Em caso de excepcional urgência e relevância da matéria, o Tribunal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, observado o disposto no art. 22, poderá conceder medida cautelar, após a audiência dos órgãos ou autoridades

responsáveis pela omissão inconstitucional, que deverão pronunciar-se no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 1º A medida cautelar poderá consistir na suspensão da aplicação da lei ou do ato normativo questionado, no caso de omissão parcial, bem como na suspensão de processos judiciais ou de procedimentos administrativos, ou ainda em outra providência a ser fixada pelo Tribunal.

§ 2º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Procurador-Geral da República, no prazo de 3 (três) dias.

§ 3º No julgamento do pedido de medida cautelar, será facultada sustentação oral aos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela omissão inconstitucional, na forma estabelecida no Regimento do Tribunal.

Tendo isso em mente, destaca-se que o ordenamento estabeleceu critérios apenas para omissões parciais, deixando à discricionariedade do Ministro a aplicação de cautelar em outras situações. Na visão de Meireles Junior (2017), tal possibilidade representa uma cláusula de abertura para que o Supremo Tribunal Federal tenha maior liberdade em seu campo de atuação e tomada de decisão.

Apesar de se apresentar como alternativa para aumento da eficácia da ADO e do MI, a concessão de medida cautelar não é amplamente utilizada pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a exigência de um rito processual mais rígido. No processo da ADO 25, por exemplo, apesar do pedido da parte autora pela medida, esta foi negada. Ainda assim, não obstante a resistência quanto ao dispositivo, é válida a sua consideração neste trabalho, já que representa uma das opções dadas à Corte pela legislação em fazer valer a sua posição diante do Congresso.

Uma cautelar permite a suspensão do ato normativo questionado ou outra providência a ser decidida pelo Tribunal, de maneira que, ao fazê-lo, não apenas tenta solucionar o problema debatido, bem como fomenta uma reação legislativa. Com a cautelar, os efeitos da lei ou ato administrativo até então legitimamente instituídos no ordenamento são suspensos até a confirmação pelo Tribunal Pleno, o qual poderá confirmar a liminar ou recusá-la.

Portanto, são válidas, sob a ótica das teorias dos diálogos institucionais, as ressalvas de que: o fato de a decisão ser tomada de modo individual não necessariamente corresponde ao posicionamento da Corte como um todo, além de que deve ser levado em consideração também o tempo de vigência que a medida terá, tendo em vista a necessidade de julgamento definitivo no plenário a respeito da constitucionalidade ou não, o qual pode não acontecer de forma célere ou ainda em tempo hábil.

Em continuação, a partir da teoria concretista, uma terceira característica que avançou a forma de utilização dos institutos da ADO e do MI pode ser observada, qual seja: o estabelecimento de prazos para reação do Legislativo perante a decisão do STF. O ordenamento jurídico prevê que nos casos em que a inércia seja cometida por órgãos públicos, esta deve ser suprida no prazo de trinta dias. Sobre isso, acrescenta Fernandes (2014):

Todavia, na ADI por omissão, a CR/88 traz, no § 2º art. 103, um *plus* no que tange aos órgãos administrativos, pois, para esses, há prazo para a mora ser suprida. Esse prazo será de 30 dias (o que não existe para o legislador!). Ocorre que com a edição da Lei nº 12.063/09, teremos uma possibilidade de exceção a esse prazo constitucional de 30 dias, nos termos do art. 12-H § 1º que afirma que, em caso de omissão imputável a órgão administrativo, as providências deverão ser adotadas no prazo de 30 (trinta) dias, ou em prazo razoável a ser estipulado excepcionalmente pelo Tribunal, tendo em vista as circunstâncias específicas do caso e o interesse público envolvido. Mas, e se o órgão administrativo não suprir a mora no prazo de 30 dias? Poderá incorrer em crime de responsabilidade, por descumprimento flagrante da Constituição (FERNANDES, 2019, p. 1827).

Na visão do autor, a concessão de prazos representa uma alteração no entendimento do que constitui a inércia propriamente dita. Para que se tenha um efetivo trabalho por parte do legislador, não basta que se tenha apenas apresentação da proposição legislativa, mas que esta esteja de fato tramitando e sendo discutida na Câmara dos Deputados (CD) e no Senado Federal (SF), evitando, portanto, a *inertia deliberandi*. Em complementação à temática, Araújo (2021) descreve que:

Em relação à cientificação do Congresso Nacional como consequência da declaração da omissão legislativa inconstitucional, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao longo das três décadas de vigência da CF/88, evoluiu de forma sensível. O Supremo Tribunal buscou a construção de soluções para cessar o estado de omissão normativa inconstitucional. A Corte reconheceu, dessa forma, em diversos de seus precedentes, que a decretação de omissão legislativa requer a fluência de um certo prazo razoável de inação por parte do legislador. Nesse sentido, podem ser citadas a ADI 2.240/ BA50 (prazo de 24 meses), a ADI 3.316/MT51 (prazo de 24 meses), a ADI 3.489/ SC52 (prazo de 24 meses), a ADI 3.689/PA53 (prazo de 24 meses), a ADI 3.819/ MG54 (prazo de 06 meses) e a ADI 4.270/SC55 (prazo de 12 meses) (ARAÚJO, 2021, p. 149).

Um caso importante acerca da concessão de prazos em se pode observar diretamente o diálogo entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal é o da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 25, proposta em 2013 contra a omissão legislativa quanto à criação de lei complementar prevista no artigo 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que alterou as regras tributárias quanto à desoneração do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Era esperado que as mudanças realizadas desequilibrassem a arrecadação dos Estados, de modo que caberia ao Congresso Nacional regular a matéria.

Diante da inércia do legislador, o Supremo Tribunal Federal foi acionado via ADO para tomar as providências necessárias. Em 2016, o Tribunal decidiu pelo dever constitucional de legislar, previsto no art. 91 do ADCT, e uma omissão legislativa que perdurava há mais de dez anos e que trouxe consequências econômicas relevantes a certos estados da Federação. Nesse sentido, votou pela procedência da ADO, fixando prazo de 12 meses para o Congresso Nacional sanar a omissão. Mais além, determinou a atuação do Tribunal de Contas da União em regulamentar a matéria de forma provisória, enquanto não houvesse providências do Congresso.

Ao fim do prazo de 12 meses sem a reação legislativa esperada, a União protocolou pedido de prorrogação ao STF, que dilatou o prazo por mais 12 meses. Na decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes, a fundamentação para a prorrogação do prazo foi feita com base na ideia de diálogo entre os poderes:

[...] Isso porque, considerando o grave quadro fiscal da União e dos Estados, tendo como pano de fundo o federalismo cooperativo, entendo ser necessário que a divergência de posições seja discutida em um ambiente de diálogo institucional, com soluções político-jurídico legislativas, que consigam amainar as diferenças e otimizar as convergências. Tal diálogo estabelece-se em uma perspectiva de acompanhamento da tramitação legislativa (PLC 511/2018), troca de informações junto aos Parlamentares Federais e busca de caminhos viáveis para o desate da omissão legislativa, traduzindo em conclamação de que a União e os Estados possam chegar a bom termo na seara legislativa. Certamente, a decisão desta Corte, no julgamento de mérito, que aplicou rigorosamente a Constituição, deve ser compreendida como fator impulsionador de frutífero diálogo institucional entre os Entes Federativos, promovendo debate público participativo em torno dos temas nela versada. (ADO nº 25, Relator: Ministro Gilmar Mendes, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 11/11/2020, Publicação em 12/11/2020).

Em setembro de 2019, foi criada uma comissão especial com intermediação do STF e participação de autoridades representantes dos três poderes, para que juntos conseguissem discutir as possíveis soluções para os impasses entre a União e os estados.

As discussões da comissão culminaram na realização de acordo, pelo qual o Executivo seria responsável por encaminhar ao Congresso Nacional medida legislativa suficiente para solucionar a problemática. Em dezembro de 2021, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar 176/2020, que, em conjunto com o também aprovado PLN 41/2020, regulamentaram o acordo anteriormente formalizado entre os entes e que pôs fim a um intenso ciclo de debates entre os poderes.

A partir da ADO 25 é possível observar não apenas a opção do STF em estabelecer um prazo para que o Congresso pudesse sanar a norma omissa, mas também adotar solução

alternativa caso não o fizesse, com a atuação provisória do Tribunal de Contas da União demonstra uma tentativa ativa de dar efetividade à decisão realizada em sede de ADO.

Sobre o diálogo institucional realizado entre o Legislativo e o Executivo no âmbito da ADO 25, é perceptível a existência da cooperação entre os poderes em prol da melhor solução para a problemática enfrentada, o que foi ampliado em razão da adoção da teoria concretista por parte do Tribunal, aliado à medida alternativa provisória ao problema, o que exerceu pressão para uma atuação do legislador.

Por sua vez, a quarta característica que merece ser analisada é da atuação do STF baseado no diálogo institucional com o Legislativo que produz um resultado de autoaplicabilidade ou, como chamadas por Araujo (2021), de sentenças aditivas. Ou seja, tem-se a atuação do Judiciário não apenas no reconhecimento do desfalque constitucional, mas também uma atitude concreta para solucionar a matéria questionada.

Tal é o caso da ADO 26, que recebeu atenção da mídia tendo em vista a importância do tema para a sociedade brasileira. Em 2013, o partido Popular Socialista, que hoje leva o nome de Cidadania, acionou o STF por meio de uma ADO, na qual questionava a falta de norma específica que criminalizasse a homotransfobia.

A ação foi proposta em conjunto ao MI 4773, cujo impetrante foi a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas e Transgêneros. A decisão do órgão colegiado foi tomada em 2019, seis anos após o ajuizamento da ação e reconheceu a omissão parcial, além determinar o enquadramento da homofobia e da transfobia nos termos da Lei do Racismo (Lei nº 7.716, de 1989) até que o Congresso Nacional edite lei destinada aos fins da demanda, o que, até o momento de realização deste trabalho, em agosto de 2022, ainda não ocorreu.

O Judiciário além de dar conhecimento da necessidade de regulamentação ao Congresso Nacional, optou por fixar parâmetros para a constitucionalidade da norma, sem prejuízo de posteriores alterações por parte do Legislativo. Segundo Araujo (2021), o caso da ADO 26 demonstra um novo ponto de avanço no tratamento dado às omissões inconstitucionais, já que o Tribunal atuou para a extensão da interpretação de um tipo penal. Na visão do autor:

Verifica-se, aqui, que o Supremo Tribunal Federal parece ter dado mais um passo na linha evolutiva de sua jurisprudência em relação a omissões inconstitucionais e sua correção pela via da ação direta. Com efeito, um passo que representa a ampliação da compreensão de um tipo penal para além dos seus termos estritos. Apesar de o Supremo, no caso, ter expressamente adotado a técnica da interpretação conforme à

Constituição, o resultado sob julgamento conduz à criminalização de novas condutas, levantando a questão de que o Supremo teria, na verdade, prolatado uma sentença aditiva, o que suscitou preocupações acerca da compreensão e autocompreensão do papel do Supremo Tribunal Federal (ARAUJO, 2021, p. 151).

Finalmente, a última característica no que diz respeito à utilização dos instrumentos jurídicos voltados às omissões inconstitucionais consiste na possibilidade de se conceder efeito *erga omnes* ao Mandado de Injunção, ação constitucional que tem natureza de controle de constitucionalidade concreto e que, via de regra, envolve questões particulares com efeitos *inter partes*. Sobre isso, ainda de acordo com Araujo (2021):

[...] o Supremo Tribunal avançou ainda mais um degrau ao reconhecer, nos MIs coletivos 670,43 708 e 712, o direito de greve aos servidores públicos, aplicando à esfera pública a lei de greve dos trabalhadores privados (Lei no 7.783/89). A grande novidade, no julgamento desses MIs, é que às decisões foram conferidos efeitos *erga omnes*, aplicando-se a Lei no 7.783/89 a todo o funcionalismo público e não apenas às categorias impetrantes (ARAUJO, 2021, p. 145).

Os Mandados de Injunção 670, 708 e 712 foram impetrados em 2007, pelo Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Estado do Espírito Santo, pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará, respectivamente. Todos questionavam a inércia do Legislador no que tange a regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, em referência ao art. 37, VII da Constituição Federal, que exige lei complementar sobre o tema.

Campos (2012) afirma que, passados vinte anos sem uma atuação do Congresso Nacional, não caberia ao Supremo Tribunal Federal continuar a apenas cientificar o poder omissivo acerca da lacuna normativa, nos moldes da posição concretista analisada anteriormente. Nesse sentido, a Corte decidiu aplicar, por analogia, as normas que regulamentam o direito de greve do setor privado ao caso, de modo a modular as particularidades do serviço público com efeitos *erga omnes*, o que até então não havia sido realizado. Na visão de Barroso (2009), o feito possibilitou que o mandado de injunção passasse a constituir ferramenta mais incisiva no combate às omissões, já que:

Trata-se de um avanço capaz de retirar do limbo o mandado de injunção, sobretudo pelo fato de STF ter admitido a possibilidade de dar à decisão eficácia *erga omnes*, a despeito da inexistência de previsão legal ou constitucional nesse sentido (2009, p.173).

A virada jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal teve concretização normativa com o advento da Lei 13.300/2016, que estabelece em seu art. 9º as diretrizes para que seja concedida eficácia *ultra partes* às decisões em sede de MI, determinando que esta poderá ser

considerada quando seja inerente ou indispensável ao exercício de direito, liberdade ou prerrogativa do objeto que deu origem à ação. No caso de trânsito em julgado, os efeitos poderão ser estendidos aos casos análogos por meio de decisão democrática do próprio relator.

Dessa forma, foram demonstrados quatro aspectos que representam os avanços no tratamento dado às ADOs e aos MIs, quais sejam: a virada jurisprudencial para a adoção da posição concretista, a possibilidade de concessão de prazos ao Legislador, a concessão de medidas cautelares para a suspensão da aplicação da lei ou do ato normativo questionado, a aplicação de sentenças com autoaplicabilidade e a ampliação da eficácia do mandado de injunção com base no efeito *erga omnes*.

Quanto à primeira característica, a pesquisa apresentou a importância da adoção da teoria concretista para o Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que esta alteração foi a porta de entrada para que as outras mudanças pudessem ser balizadas. Assim, com a possibilidade da Corte não apenas cientificar o poder omissivo, como também atuar de forma mais concreta para sanar o problema questionado, o horizonte se expandiu no que diz respeito ao modo como se lida com as omissões inconstitucionais.

Por sua vez, a concessão de cautelares demonstra a abertura dada ao STF em se posicionar no diálogo com o Congresso Nacional de forma célere, já que reflete uma decisão monocrática do relator. Sobre este ponto, o trabalho chega à conclusão de que, ainda que seja uma possibilidade, não se tem uma larga utilização deste instrumento por parte Corte, razão pela qual, tem-se como sugestão de contribuição futura o aprofundamento teórico e prático acerca desta questão.

No que diz respeito à concessão de prazos, esta é uma prática mais aceita dentro da Corte, uma vez que leva a um passo a mais do que a mera cientificação da mora legislativa. Ainda que não seja possível ao Supremo Tribunal exigir que o Congresso atue sobre o prazo estabelecido, este, ao receber a decisão da Corte, tende a ser instigado a uma resposta.

Em contraponto ao prazo para que a omissão seja sanada, observou-se, com base no caso da ADO 26, que uma nova movimentação foi realizada no âmbito das omissões constitucionais. A decisão dos ministros em decidir pela aplicação de interpretação por analogia de outro dispositivo demonstra a vontade da Corte em resolver o problema questionado, sem interromper, contudo, a possibilidade de respostas legislativas próprias perante a matéria. Finalmente, quanto à concessão de eficácia *erga omnes* em sede de

Mandado de Injunção, esta se mostra como característica de inovadora que também permite uma atuação mais ampla da Corte, que passa a poder estender os efeitos de um caso concreto para toda sociedade até que se tenha uma regulamentação do Congresso Nacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou observar os avanços no tratamento dado às omissões inconstitucionais no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão e dos Mandados de Injunção à luz da Constituição Federal de 1988, com base na premissa de que estes instrumentos podem ser utilizados como ferramentas indutoras do diálogo institucional entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal.

As teorias dos diálogos institucionais se apresentam como alternativa à concepção clássica da tripartição dos poderes e à noção tradicional de ativismo judicial, tendo em vista que as interações necessárias entre o Executivo, o Judiciário e o Legislativo em um ambiente democrático dinâmico não comporta o ideal rígido de que cada poder atua exclusivamente dentro de sua própria competência designada pelo texto constitucional. Como visto, em sede de uma ADO ou um MI, o diálogo pode ser percebido a partir da declaração da mora pela Corte e a reação do Congresso para suprir, de fato, a omissão em tela.

Nesse sentido, a pesquisa revisitou a literatura concernente aos diálogos institucionais, com destaque para o conceito de rodadas procedimentais desenvolvido por Mendes (2008), o qual permite compreender como o diálogo se desenvolve entre os poderes ao longo do tempo, bem como apresentou as principais características das duas ações constitucionais utilizadas para tratar das omissões normativas da legislação brasileira.

Em retrospectiva, tais características envolvendo as Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão e os Mandados de Injunção demonstram os pontos de inflexão entre as omissões inconstitucionais e a relação dialógica que pode ser estabelecida entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional. Inicialmente, a Corte adotava um modelo de atuação baseado na teoria concretista, pela qual apenas se notificou o poder omissor quanto à sua mora.

A partir da adoção da posição concretista, é possível observar uma série de mudanças jurisprudenciais que ampliaram a capacidade do Judiciário em ser um ator com maior possibilidade de resolução das omissões inconstitucionais, já que, com a possibilidade de

concessão de prazos e de cautelares, por exemplo, o Legislador pode ser encorajado a oferecer uma resposta à omissão questionada. Mais além, foram apresentadas considerações acerca da aplicação de sentenças aditivas e a ampliação da eficácia do mandado de injunção com base no efeito *erga omnes*.

Em suma, é possível concluir que, no âmbito da Constituição Federal de 1988, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e o Mandado de Injunção sofreram mudanças na maneira de sua utilização dentro do ambiente judicial. Enquanto instrumentos promotores do diálogo entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional, os pontos observados transmitem as formas de ampliação do debate entre os dois poderes, já que as manobras utilizadas pela Corte têm maior capacidade de instigar uma resposta do Legislador, antes apenas notificado acerca de sua mora legislativa. No entanto, na esfera da ADO e do MI, ações que não são julgadas com a mesma frequência de outras ações constitucionais, o diálogo observado ainda não consegue quebrar a barreira da omissão inconstitucional, de maneira que a tendência é de um ciclo dialógico temporal ainda maior.

Finalmente, é válido destacar que a presente pesquisa encontra sua limitação ao não englobar o estudo aprofundado da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no que tange a aplicação das teorias dialógicas e a construção de uma base de dados que permita a observação das reações legislativas em larga escala. Assim, é fundamental que a contínua realização de estudos voltados para a interação entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário seja cada vez mais incentivada, de modo a balizar o entendimento destas relações e os seus desdobramentos no contexto social e jurídico brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ARAÚJO, Luis Cláudio Martins de. Supremacia ou diálogos judiciais? O desenvolvimento de uma jurisdição constitucional verdadeiramente democrática a partir da leitura institucional. **Revista da AGU**, v. 12, n. 38, p. 269-302, out./dez. 2013.

ARAUJO, Luiz Henrique Diniz. Os efeitos do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão: a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até a ADO nº 26/DF. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 21, n. 86, p. 131-155, out./dez. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1490.

BARBOSA, Antônio Ezequiel Inácio; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. "Influência das teorias dos diálogos institucionais e da última palavra provisória no pensamento constitucional brasileiro contemporâneo. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 1, p. 109-128, jan./abr. 2018. DOI: 10.5380/rinc.v5i1.55825.

BARBOZA, Maria Cristina. **A omissão no centro das atenções: o mandado de injunção como um instrumento de garantia de direitos fundamentais e de solução de omissões legislativas**. 2014. 192 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos, fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

BATEUP, Christine. The Dialogic promise: assessing the normative potential of theories constitutional dialogue. **Brooklin Law Review**, v. 71, p. 1109-1180, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão ADO 25** – Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 18 de agosto de 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13385039>. Acesso em: 5 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão ADO 26** – Distrito Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 13 de junho de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754019240>. Acesso em: 5 ago. 2022.

BRASIL, **Lei nº 12.063, de 27 de outubro de 2009**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12063.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12063.htm). Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL, **Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm), Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. **Lei 9.868**, de 10 de novembro de 1999. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7716.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.716%2C%20DE%205%20DE%20JANEIRO%20DE%201989.&text=Define%20os%20crimes%20resultantes%20de,de%20ra%C3%A7a%20ou%20de%20cor](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.716%2C%20DE%205%20DE%20JANEIRO%20DE%201989.&text=Define%20os%20crimes%20resultantes%20de,de%20ra%C3%A7a%20ou%20de%20cor). Acesso em: 9 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 721**. Impetrante: Maria Aparecida Moreira versus Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2007, DJe-152 DIVULG 29-11-2007 PUBLIC 30-11-2007 DJ 30-11-2007 PP-00029 EMENT VOL-02301-01 PP-00001 RTJ VOL-00203-01 PP-00011 RDDP n. 60, 2008, p. 134-142)

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia Judicial versus Diálogos Institucionais**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal**. 2012. 378 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

CANADÁ. [Constituição (1982)]. **Canadian Charter of Rights and Freedoms**. Seção 33, Parte 1 do Ato Constitucional, 1982.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i3.44534>.

COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden. A quem interessa o controle de constitucionalidade? Brasília: Relatório de Pesquisa, 2013. Disponível em <https://goo.gl/DdRQEH>. Acesso em: 13 dez. 2011.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle judicial das omissões do poder público: em busca de uma dogmática transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DAHL, Robert. Tomada de decisões em uma democracia: a Suprema Corte como uma entidade formuladora de políticas nacionais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 252, 2009.

DIREITO, filosofia e interpretação: Hans Kelsen e Ronald Dworkin. In: CARVALHO NETTO, Menelick de. **A interpretação das leis: um problema metajurídico ou uma questão essencial do direito? De Hans Kelsen a Ronald Dworkin**. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 3, n. 5, p. 27-71, jan./jun. 1997.

DWORKIN, Ronald. Direito, filosofia e interpretação. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 27-51, jan./jun. 1997.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

FERREIRA, Ruan Espíndola. **Possibilidade de aplicação das teorias dos diálogos institucionais no ordenamento brasileiro: um estudo sobre inconstitucionalidade por**

omissão. 2014. 260 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**. Porto Alegre: SAFE, 1997.

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. "The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (Or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing after All)." **Osgoode Hall Law Journal**, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997.

HAMILTON; MADISON; JAY. **O Federalista**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

KATYAL, Neal Kumar. Judges as Advice Givers. **Stanford Law Review**. v. 50, n. 6, p. 1709-1824, 1997.

LINARES, Sebastián. El diálogo democrático entre las cortes y las instituciones representativas. **Revista Mexicana de Sociología**. v. 70, n. 3, 2008.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDES, Gilmar, F.; Paulo Gonet Branco. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. Cidade: São Paulo. Editora Saraiva, 2020. *E-book*. Disponível em: Minha Biblioteca. Acesso em 10 fev. 2022.

MEIRELES JÚNIOR, Cláudio Alcântara. O julgamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e a concessão de prazo para legislar. **Revista da Faculdade de Direito**, Fortaleza, v. 38, n. 1, p. 109-127, jan./jun. 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

SOUZA JÚNIOR, César Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder**. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.