

**RESENHA DE ATIVIDADES DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL EM 2024 - EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO
SOBRE CONSEQUÊNCIAS DA
INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO**

**2024 Brazilian Supreme Court's activities. A study on
the consequences of an unconstitutional legislative
omission declaration in Brazil**

PAULO G. GONET BRANCO¹
IDP/Brasília
paulo@idp.edu.br

Cómo citar/Citation

Gonet Branco, P. G. (2025).

Resenha de atividades do Supremo Tribunal Federal em
2024 - Evolução do entendimento sobre consequências
da inconstitucionalidade por omissão.

Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 29(2), 313-318.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.29.2.11>

SUMÁRIO

I. NÚMEROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. II. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO N. 20. A CONTROVÉRSIA. III. EXAME E SOLUÇÃO DO CASO. IV. PARTICULARIDADES DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO NO BRASIL. V. CONCLUSÃO.

¹ Professor do Doutorado/Mestrado do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Procurador-Geral da República.

I. NÚMEROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O ano de 2024 se encerrou com os habituais enormes números de processos recebidos e também julgados pelo Supremo Tribunal Federal. Foram 81 844 processos ingressando na Corte e 115 508 processos decididos. Destes últimos, 94 069 foram resolvidos por decisão tomada pelo relator sozinho (chamadas decisões monocráticas); 21 439 foram solucionados em colegiado, por uma das duas Turmas do Tribunal ou pelo Plenário. Com relação a 2023, o ano se encerrou com redução de 15 % do acervo de processos.

A baixa do acervo foi significativa. A dinâmica do julgamento em sessões virtuais permitiu a agilidade indispensável para o enfrentamento da vasta carga de trabalho. Nas sessões virtuais, o relator apresenta o relatório e voto no ambiente da internet e nos dias seguintes, os demais Ministros igualmente lançam os seus votos. Os votos podem ser acessados pelos interessados tão logo ingressem no ambiente virtual. É possível que qualquer dos julgadores peça para que o processo saia do ambiente da internet, para que seja apreciado no Plenário físico.

Em 2024, houve 74 sessões presenciais do Plenário – número superior às do Plenário virtual, acionado 52 vezes. Quanto às Turmas, a proporção se inverte. Foram 30 sessões presenciais e 84 virtuais.

São diversos os assuntos enfrentados pela Suprema Corte, a quem a Constituição atribui a função da sua guarda, e que também possui competência em *habeas corpus*, ações originárias variadas, inclusive de ordem penal. Neste último campo, o ano de 2024 registrou centenas de julgamentos de réus envolvidos no episódio em que populares tomaram de assalto a sede dos três poderes em Brasília, destruindo patrimônio público, numa tentativa de golpe de Estado. Foram 1552 ações penais, com 371 condenações e 5 absolvições. Foram celebrados e homologados pelo STF 527 acordos de não persecução penal entre réus e a acusação.

É ampla a diversidade de assuntos que ganha a atenção do Supremo Tribunal Federal no seu cotidiano — o que se explica também pelo caráter abrangente de temas a que se dedicou o constituinte, tornando constitucionais polêmicas que nem sempre ostentam um tal *status* em outros países.

II. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO N. 20. A CONTROVÉRSIA

O sistema de controle de constitucionalidade por omissão, no Brasil chama a Corte a, por vezes, normatizar segmentos da realidade, em caráter subsidiário e temporário. Uma vez entendido que o legislador não pode

frustrar direitos assegurados pelo constituinte, assentou-se, no Brasil, que a demora acentuada do Legislativo em dispor sobre direitos fundamentais carentes de regulamentação para surtirem efeitos práticos pode ser suprida por meio de diretrizes do Supremo Tribunal Federal, que vigoram, se não houver atuação do Congresso Nacional em prazo fixado, até que sobrevenha lei a respeito.

No país, por exemplo, há vinte anos o direito de greve dos servidores públicos está regrado por disposições do STF.

Em 2024, na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n. 20 (DJe 2.4.2024), tornou-se a verificar a omissão censurável do legislador por não haver regulamentado direito fundamental do trabalhador à licença-paternidade. A Constituição dispõe sobre a situação da mulher, de modo muito mais minucioso e suficiente, estabelecendo no art. 7.º, XVIII, no Título II, dos «Direitos e Garantias Fundamentais», o direito das trabalhadoras à «licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias». Quanto ao trabalhador do sexo masculino, o inciso XIX do mesmo artigo limita-se a prescrever a «licença-paternidade, nos termos fixados em lei». O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, parte da Constituição em que se delibera sobre situações temporárias, contém dispositivo dessa ordem, destinado a ter vigência efêmera. O art. 10, §1.º, do Ato fixa que, «até que a lei venha a disciplinar o disposto no art. 7º, XIX, da Constituição, o prazo da licença-paternidade a que se refere o inciso é de cinco dias».

III. EXAME E SOLUÇÃO DO CASO

O Supremo Tribunal Federal, realçou a ancianidade da Constituição, editada em outubro de 1988, entendendo desarrazoada a demora na regulamentação pelas instituições políticas da matéria. Entendeu que

O Tribunal aludiu ao aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho e à repercussão disso sobre a equidade de gênero. Seguiu, afirmando que «os avanços sociais e econômicos são mais igualitários e sustentáveis quando há um compartilhamento das licenças maternidade e paternidade». Expressou o juízo de ser «necessário alterar os padrões comportamentais de homens e mulheres, em relação à distribuição sexual do trabalho, especialmente quanto ao trabalho doméstico». Daí concluir:

O artigo 10, §1.º, do ADCT constitui regra transitória, prevista há mais de 35 anos, a qual foi se revelando, ao longo do tempo, manifestamente insuficiente para regulamentar o direito fundamental à licença-paternidade (art. 7.º, XIX, da CRFB),

bem como à família (art. 226 da CRFB), à proteção integral da infância (art. 6.º, caput, e 203 da CRFB) e à igualdade de gênero (art. 5, I, da CRFB).

O Tribunal afirmou, enfim, a existência da inconstitucionalidade por omissão e abriu prazo de 18 meses para que o Congresso Nacional supra a lacuna normativa, alertando que, vencido o prazo, a Corte estaria legitimada a dispor sobre as condições para a fruição do direito.

IV. PARTICULARIDADES DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO NO BRASIL

O acórdão mostra-se de interesse para os estudiosos do direito comparado, uma vez que situa a jurisdição constitucional brasileira num quadro diferenciado com relação a outros sistemas. Em outras latitudes, mecanismos de ação direta de inconstitucionalidade por omissão levam apenas a juízo declaratório da mora, sem gerar oportunidade para que o Judiciário disponha supletivamente a respeito.

O acórdão torna de interesse recordar que a omissão inconstitucional do legislador, como espécie de afronta à Constituição sindicável judicialmente, é noção nova no Direito Brasileiro. O constituinte de 1988, aqui, se inspirou no sistema português, da década anterior, que reconhece um semelhante vício, mas em que, a propósito, não abre ensejo ao exercício, pelo Tribunal Constitucional, da atividade regulamentar faltante.

A atual posição do STF decorre da sensibilidade para com uma óbvia preocupação do constituinte de 1988 de não apenas proclamar altos valores, formulando com grandiloquência direitos inalienáveis e indispensáveis, tendo presente que o elaborador da Constituição nitidamente queria assegurar a sua efetividade.

A História registra diplomas que enaltecem as liberdades, que são, todavia, desprezadas na prática da vida política. Queriam os elaboradores do Texto constitucional que os propósitos de garantia de direitos básicos de personalidade e de justiça social pudessem encontrar meio de se efetivar. A eles era repulsiva a inação legislativa, que pudesse reduzir a declaração de direitos a uma peça de mero interesse semântico e de nenhuma força prática. Para enfrentar cenários assim malqueridos, foram ideados dois novos instrumentos de controle jurisdicional de constitucionalidade.

O constituinte previu um instrumento de controle abstrato — a ação direta de inconstitucionalidade por omissão — e outro, de cabimento restrito a quem fosse titular de direito fundamental dependente de complementação

legislativa, obstado de fruí-lo, justamente por conta da omissão dos poderes políticos em regulá-los — o mandado de injunção.

Pretendia-se a novidade de uma Constituição, na fraseologia de Löwestein, *normativa*, radicada «na concordância das normas constitucionais com a realidade do processo de poder», «efetivamente vivida por destinatários e detentores do poder». Buscava-se evitar a Constituição apenas «juridicamente válida», em que «a dinâmica do processo político não se adapta às suas normas, [...] carecendo de realidade existencial»².

Buscava-se no Judiciário a resposta para essa inércia. Cogitava-se de instituir mecanismos aptos para obter do Judiciário a providência de que os órgãos políticos descuraram.

O curso do processo constituinte, porém, tornou esse objetivo menos nítido e firme; a redação final do Texto, enfim, não favoreceu a clareza pela opção por atribuir ao Poder Judiciário essa competência de suprir a falta que haja flagrado.

No ano seguinte à entrada em vigor da Constituição, o STF julgou questão de ordem num mandado de injunção impetrado e deliberou que o mandado de injunção não abria margem para que a Corte construísse uma solução integradora nem mesmo para um caso concreto³.

A decisão de novembro de 1989, um ano distante da promulgação da nova Constituição, que é particularmente generosa em direitos prestacionais, dependentes de providências legislativas concretizadoras, retratava a expectativa de que a legislatura ainda haveria de se dedicar ao trabalho a que a Constituição lhe convocava, bem como espelhava a consciência da impossibilidade de o Judiciário, especialmente o Supremo Tribunal Federal, assumir essa responsabilidade política naquela altura da História.

Entrando na década de 1990, o Tribunal passou a enfatizar que a denegação da prestação legislativa «equivale a uma virtual interdição tácita do exercício [do direito fundamental]»⁴. A Corte assinalava que havia o dever de legislar e que a avaliação da ocorrência do descumprimento desse dever tinha por parâmetro o que se pudesse considerar como «prazo razoável» para o cumprimento da obrigação. O Tribunal afirmava a mora, mas nem estipulava prazo para legislar, nem supria, sequer para situações concretas, a omissão. A Corte se bastava com enviar ao Congresso Nacional a decisão de que havia a mora a ser purgada. Não se aludia a consequências jurídicas da indiferença do Poder Legislativo ao comunicado. Era esse o entendimento

² Löwestein. Ob. cit., pp. 217 e 218.

³ MI 107 -QO (julgado em 23.11.89).

⁴ MI 20, (julgado em 19.5.1994).

válido tanto para o mecanismo de controle abstrato, como para o mandado de injunção.

Essa leitura do Texto constitucional foi superada mais adiante. Em 2007⁵, o Tribunal afirmou que era chegada a hora de mudar a compreensão dos instrumentos de crítica à omissão do legislador e dispôs, valendo-se de opções legislativas em setores correlatos, de determinar de que forma o direito fundamental, de índole social, haveria de ser exercido, até que o Congresso Nacional se animasse a regular ele próprio o assunto. Supriu, assim, a falta do legislador. A decisão haveria de valer para todos os titulares do direito fundamental (no caso, tratava-se do direito de greve de servidores públicos), com o que se aproximaram os efeitos subjetivos do mandado de injunção dos efeitos do controle abstrato. Essa é a linha interpretativa que a ADO 29, em 2024, reafirmou.

É interessante observar que essa nova feição do mandado de injunção foi recebida, no passado, sem resistência pelo Congresso Nacional, que, até mesmo, em junho de 2016, consolidou a jurisprudência na Lei n.º 13.300.

V. CONCLUSÃO

O precedente de 2024 revela a plena eficácia desse relevante e peculiar sistema de trato com o fenômeno da inconstitucionalidade decorrente da inação dos Poderes Políticos.

De tantos acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal em 2024, muitos descritivos da posição da Corte brasileira sobre o âmbito material de direitos fundamentais, justifica-se a escolha deste (ADO 20) para análise mais pormenorizada, precisamente pelo seu caráter estrutural. Sem que os direitos fundamentais encontrem meios para produzir efeitos nas relações sociais, o estudo das suas potencialidades tem o seu interesse prático necessariamente retraído.

⁵ MI 670, (julgado em 25.10.2007).