

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Programa de Pós-Graduação em Direito

Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio

**A QUEM INTERESSA O CONTROLE CONCENTRADO DA OMISSÃO
INCONSTITUCIONAL:
exame crítico acerca dos resultados produzidos pela Ação Direta de
Inconstitucionalidade por Omissão**

Brasília
2015

Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio

**A QUEM INTERESSA O CONTROLE CONCENTRADO DA OMISSÃO
INCONSTITUCIONAL:
exame crítico acerca dos resultados produzidos pela Ação Direta de
Inconstitucionalidade por Omissão**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa

Brasília

2015

Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio

**A QUEM INTERESSA O CONTROLE CONCENTRADO DA OMISSÃO
INCONSTITUCIONAL:
exame crítico acerca dos resultados produzidos pela Ação Direta de
Inconstitucionalidade por Omissão**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Alexandre Araújo Costa (Orientador) – UnB

Juliano Zaiden Benvindo – UnB

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy – UniCEUB

Brasília, 05 de março de 2015.

Aos que me atribuem significado especial:
Ana Sylvia, Tânia, Maurício e Rafael.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo apoio permanente, por compreenderem o estudo como prioridade e por nossa convivência prazerosa, que me propiciou, desde o início, o que sei e tenho de melhor.

À Ana Sylvia, companhia ideal para todas as ocasiões, por sempre me empurrar pra frente e me colocar pra cima, e por me enxergar da melhor maneira possível. Sem você, os objetivos não fariam sentido e a busca não teria graça.

Ao Rafael, referência para minhas principais decisões, amigo generoso e parceiro indispensável de aventuras acadêmicas, profissionais e de outras ordens. É um privilégio tê-lo como irmão.

Aos meus avôs e avós, Ana, Adherbal, Ciléia e Guilherme, que sempre estiveram presentes de forma marcante, bem como aos tios e primos, aos membros da minha nova família, Antônio Alfredo, Eliana e Leonardo, e à Clarissa, pela torcida, convívio agradável e compreensão pelos momentos de ausência.

Ao Alexandre Araújo Costa, professor na melhor acepção do termo e exemplo de competência e seriedade, pelo incentivo durante toda a nossa caminhada conjunta, pela constante abertura de novos horizontes, pelos direcionamentos preciosos e, especialmente, pela amizade sincera.

Ao professor Juliano Benvindo e aos membros do grupo de pesquisa Política e Direito, de participação fundamental na realização deste trabalho; aos professores Cristiano Paixão e Marcelo Neves, pelos ensinamentos em sala de aula e mediados por suas obras; e ao professor Arnaldo Godoy, pela gentileza e disponibilidade.

Aos colegas da Advocacia-Geral da União, especialmente aos membros da Secretaria-Geral de Contencioso, a quem agradeço em nome da Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça e da Dra. Letícia Aspesi, que contribuíram para a realização desta dissertação no prazo adequado.

Aos colegas da Universidade de Brasília e, em especial, aos amigos da Bukowina, pelo companheirismo e ajuda.

Aos amigos Luiz Felipe da Mata Machado Silva e Caroline Floriani Bruhn, pelo incentivo e auxílio prestados, respectivamente, no início e no fim do curso de mestrado.

RESUMO

A presente dissertação tem por objeto a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, modalidade processual instituída pela Constituição de 1988 para enfrentar o problema do descumprimento das normas constitucionais que demandam a atuação positiva do Estado. Com a finalidade de avaliar empiricamente os resultados decorrentes da utilização desse instituto desde 1988, procedeu-se ao mapeamento dos padrões decisórios manifestados pelo Supremo Tribunal Federal nas ações dessa espécie. Essa análise tornou explícitos fatores que influenciaram os julgamentos proferidos pelo tribunal mencionado, especialmente quanto aos tipos de interesses e direitos que foram tutelados por meio da ADO. Os dados levantados durante a pesquisa possibilitaram que se avaliasse concretamente a efetividade da ADO, ou seja, se referido instituto realmente tem se mostrado apto a atingir as finalidades que ensejaram sua criação. Para tanto, tornou-se necessária investigação prévia a respeito dos objetivos a cuja consecução a ADO é voltada, os quais foram buscados nos trabalhos desenvolvidos pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, na jurisprudência do STF e na doutrina jurídica brasileira. Os resultados decorrentes dessa investigação prévia foram, então, confrontados com os elementos empíricos relacionados à ADO, os quais revelam que sua utilização tem servido, de modo relevante, para provocar a atuação estatal nos casos de omissão inconstitucional, bem como apontam para uma diferenciada receptividade do STF às demandas de interesse corporativo. Constatou-se, portanto, que a concepção doutrinária segundo a qual a ADO seria incapaz de concretizar os fins a que se destina em razão da ausência de atribuição de poderes mais intensos ou ativos ao STF não encontra respaldo nos dados empíricos relativos ao instituto. Trata-se de entendimento baseado em considerações meramente teóricas que, além de incompatíveis com os dados empíricos referidos, também se opõem a elementos teóricos extraídos do debate entre Kelsen e Schmitt acerca de quem deve ser o guardião da Constituição.

Palavras-chave: Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. Supremo Tribunal Federal. Avaliação empírica. Direitos fundamentais. Interesses corporativos.

ABSTRACT

The object of the present dissertation is the Direct Action of Unconstitutionality by Omission (ADO), which is a procedural modality created by the Constitution of 1988 to address the issue of violation of constitutional norms that demand the State's positive action. With the objective of empirically evaluating the outcomes resulting from this institute since 1988, a survey was undertaken with regards to the ruling patterns by the Federal Supreme Court concerning these types of judicial claims. This analysis rendered explicit factors that have influenced the decisions ruled by the abovementioned Court, especially in regards to the types of interests and rights that have been secured by means of the ADO. The data that has been raised throughout the research has enabled the correct evaluation of the effectiveness of the ADO, i.e., whether said institute has effectively been apt to reach the intentions that resulted in its creation. For such purposes, a previous investigation concerning the objectives for which the ADO is aimed was fundamental, which were pursued in the works developed by the National Constitutional Assembly of 1987-1988, the Federal Supreme Court jurisprudence, and the Brazilian juridical doctrine. The results from this previous investigation were then confronted with the empirical elements related to the ADO, which reveal that its usage has served, in a relevant manner, to provoke the State's action in cases of unconstitutional omission, and have also indicated a differentiated receptivity by the Federal Supreme Court in regards to judicial actions of corporate interest. It was therefore verified that the doctrinal conception according to which the ADO would be incapable of realizing its intended purposes because of the absence of more intense or active powers from the Federal Supreme Court does not find support in the empirical data related to the institute. The latter is an understanding based merely on theoretical considerations that, not only are incompatible with the abovementioned empirical data, but also contradict theoretical elements extracted from the debate between Kelsen and Schmitt concerning who should be the guardian of the Constitution.

Keywords: Direct Action of Unconstitutionality by Omission. Federal Supreme Court. Empirical evaluation. Fundamental rights. Corporate interests.

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CF – Constituição Federal
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
MA – Maranhão
MC – Medida Cautelar
MI – Mandado de Injunção
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDS – Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT – Partidos dos Trabalhadores
QO – Questão de Ordem
RE – Recurso Extraordinário
STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	21
1.1 Objeto do trabalho.....	21
1.2 Metodologia da pesquisa.....	26
1.3 O conjunto de ações analisado.....	29
2 A ADO NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988.....	31
2.1 Mapeamento das propostas que originaram o artigo 103, § 2º, da Constituição.....	33
2.2 Dos debates realizados sobre a omissão inconstitucional nas demais comissões e subcomissões temáticas da Assembleia Nacional Constituinte.....	50
2.2.1 <i>Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher</i>	50
2.2.2 <i>Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo</i>	52
2.2.3 <i>Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições</i>	52
2.2.4 <i>Comissão da Ordem Social</i>	54
2.2.5 <i>Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação</i>	54
2.2.6 <i>Comissão de Sistematização e Plenário</i>	54
2.3 Atribuição de eficácia restrita à ADO como reflexo da tradição liberal-conservadora do constitucionalismo brasileiro.....	55
3 A ADO NA JURISPRUDÊNCIA DO STF.....	60
3.1 A jurisprudência defensiva no controle abstrato.....	60
3.2 O primeiro <i>leading case</i> : a Questão de Ordem no Mandado de Injunção 107.....	62
3.3 A persistência do entendimento da MI 107 QO.....	66
3.4 A ADI 3.682: o entrelaçamento entre ação e omissão.....	69
4 A ADO SEGUNDO A DOUTRINA JURÍDICA BRASILEIRA.....	74
4.1 Anna Cândida da Cunha Ferraz.....	76
4.2 Celso Ribeiro Bastos.....	77
4.3 Clèmerson Merlin Clève.....	78
4.4 Gilmar Ferreira Mendes.....	79
4.5 Ives Gandra da Silva Martins.....	81
4.6 José Afonso da Silva.....	81
4.7 Luís Roberto Barroso.....	82
4.8 Manoel Gonçalves Ferreira Filho.....	83
4.9 Michel Temer.....	84
4.10 Paulo Bonavides.....	84
4.11 Pinto Ferreira.....	86
4.12 Uadi Lammêgo Bulos.....	87
4.13 Zeno Veloso.....	87
4.14 Análise comparativa.....	88

5 ANÁLISE EMPÍRICA DA EFETIVIDADE DA ADO.....	91
5.1 Análise global.....	91
5.2 Ações não conhecidas.....	102
5.3 Ações prejudicadas.....	104
5.4 Ações julgadas improcedentes.....	112
5.5 Ações julgadas procedentes.....	113
5.6 Ações que aguardam julgamento definitivo.....	118
5.7 Ações julgadas parcialmente procedentes.....	121
5.7.1 <i>O cumprimento das decisões das ADOs.....</i>	121
5.7.2 <i>Avaliação dos resultados produzidos pelas decisões de procedência parcial.....</i>	126
6 ANÁLISE CRÍTICA E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	130
6.1 O falso diagnóstico de inutilidade da ADO.....	130
6.2 A naturalização da competência judicial para suprir omissões.....	133
6.3 O caráter político da atividade judicial.....	136
6.4 Jurisdição e interesses corporativos.....	140
6.5 Hipóteses explicativas.....	145
6.5.1 <i>A seletividade política dos critérios de legitimidade.....</i>	146
6.5.2 <i>A utilização da ADO como instrumento de pressão política.....</i>	148
6.5.3 <i>A ADO como instrumento de estratégias políticas mais amplas.....</i>	150
6.5.4 <i>A gestão dos conflitos políticos pelo STF.....</i>	152
REFERÊNCIAS.....	154
APÊNDICE – ANÁLISE DAS ADOs JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES.....	173
1 ADI 2.061.....	173
2 ADI 2.481.....	173
3 ADI 2.486.....	175
4 ADI 2.490.....	176
5 ADI 2.491.....	176
6 ADI 2.492.....	178
7 ADI 2.493.....	179
8 ADI 2.496.....	181
9 ADI 2.497.....	182
10 ADI 2.498.....	182
11 ADI 2.503.....	184
12 ADI 2.504.....	186
13 ADI 2.506.....	187
14 ADI 2.507.....	187
15 ADI 2.508.....	188
16 ADI 2.509.....	190
17 ADI 2.510.....	192
18 ADI 2.511.....	192
19 ADI 2.512.....	193
20 ADI 2.516.....	196
21 ADIs 2.517 e 2.537.....	197
22 ADI 2.518.....	200
23 ADI 2.519.....	202

24	ADI 2.520	202
25	ADI 2.524	204
26	ADI 2.525	206

1 INTRODUÇÃO

1.1 Objeto do trabalho

O presente trabalho é voltado a mapear os padrões decisórios do STF com relação às ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, modalidade processual instituída pela Constituição de 1988 com o objetivo de contribuir para que os direitos constitucionais não fossem esvaziados pela inércia legislativa em promover a sua regulamentação.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 promulgou uma Constituição de caráter dirigente (CANOTILHO, 1982), em que são contemplados diversos objetivos e tarefas cuja concretização demanda uma atuação positiva do Estado. Tal configuração cria para o legislador o dever de editar uma série de normas infraconstitucionais que regulamentem as disposições constitucionais cujas previsões se limitam a estabelecer orientações para o próprio legislador. Como reconhece Luís Roberto Barroso (2004, p. 12-13) essa configuração torna o constitucionalismo brasileiro “[...] dependente da atuação do Congresso Nacional na edição das leis ordinárias necessárias ao desenvolvimento dos programas alinhavados na Constituição”, o que gera o risco de ineficácia e inefetividade (NEVES, 2011) de tais disposições.

Para minimizar esse risco, os constituintes estabeleceram instrumentos processuais destinados a garantir a normatividade da Constituição contra o efeito erosivo decorrente da omissão estatal. No campo judiciário, a principal estratégia foi a de estender a possibilidade de questionamento das omissões estatais ao sistema de controle de constitucionalidade, mediante dois tipos de ações: o Mandado de Injunção (MI) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO). A diferença entre eles é a de que a ADO integra o “controle abstrato”, no qual certos atores políticos podem impugnar a própria ausência de norma regulamentadora mediante o ajuizamento de uma ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Já os mandados de injunção configuram exercício de “controle concreto”, visto que neles os requerentes postulam a garantia do exercício de um direito constitucional que lhes é negado pela falta de regulamentação normativa. Essa distinção acarreta diferenças no perfil decisório de ambos os processos, determinados, especialmente, pela diversidade em termos de legitimidade ativa, de efeitos decisórios e de tipo de argumentação envolvida no processo. Assim, por mais que haja várias proximidades entre as ações de controle da omissão inconstitucional, o perfil decisório de cada um deles tem peculiaridades cuja elucidação exige um estudo específico, o que justifica o recorte feito no presente trabalho.

Passados mais de 26 (vinte e seis) anos da promulgação da CF/88, diversas disposições que já constavam de seu texto originário continuam revestidas, tão somente, de eficácia mínima (SILVA, 2012), em razão da omissão dos órgãos estatais responsáveis pela sua concretização. De acordo com levantamento realizado pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014oo), ainda pendem de regulamentação 122 (cento e vinte e dois) dispositivos constitucionais. Essa situação prolongada de violação negativa à Carta da República configura sério obstáculo ao desenvolvimento do projeto democrático brasileiro, que exige a implementação efetiva das normas constitucionais caracterizadas como de aplicabilidade mediata, dentre as quais se incluem, por exemplo, disposições que asseguram direitos fundamentais da ordem social e econômica. A persistência desse quadro sugere que o sistema de controle judicial da omissão inconstitucional não operou de forma satisfatória ao longo dessas décadas, e uma das interpretações que integram o senso comum dos juristas é a ideia de que tal situação é reforçada pelo fato de a ADO não ter efeitos constitutivos.

Durante vários anos, o STF reconheceu efeitos idênticos ao MI e à ADO, atribuindo a ambos os tipos processuais caráter meramente declaratório, e sobre eles pairou, desde a promulgação da Constituição de 1988, a suspeita de que se tratava de institutos inefetivos, ou seja, incapazes de realizar adequadamente os fins que motivaram sua positivação constitucional (NEVES, 2011). Em 2007, o STF (BRASIL, 2008d) mudou sua interpretação acerca dos efeitos do MI, utilizando o argumento de que as decisões meramente declaratórias não garantiam a efetividade do controle de omissão inconstitucional e determinando a possibilidade de o tribunal proferir acórdãos de caráter constitutivo nos mandados de injunção. A extensão desses efeitos para a ADO é muito difícil, pois, diferentemente do que ocorre no MI, existe regulação específica no artigo 103, § 2º, da Constituição determinando que, declarada a inconstitucionalidade por omissão, “[...] será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias” (BRASIL, 1988i). A combinação dos argumentos utilizados pelo STF na operação da mudança nos efeitos do MI com a manutenção dos efeitos tradicionais da ADO contribuiu sobremaneira para reforçar o discurso que afirma a inefetividade prática dessas ações.

Não obstante a grande difusão desse diagnóstico, não tem havido pesquisas empíricas que avaliem concretamente a sua correção. A inefetividade da ADO é assentada no pressuposto de que uma ação meramente declaratória não teria a possibilidade de gerar impactos relevantes no sistema jurídico, mas esse pressuposto não decorre de análises da prática judicial, e sim da adoção dogmática da tese de que somente podem ser efetivas decisões judiciais de caráter constitutivo ou condenatório. A presente pesquisa tem por objetivo suprir essa deficiência no

discurso jurídico brasileiro, avaliando concretamente se referido instituto realmente tem se revelado inapto a atingir as finalidades que ensejaram sua criação. Pretende-se averiguar, pois, os resultados práticos, concretamente observáveis, decorrentes da sua utilização.

O exame acerca da efetividade da ADO depende da identificação prévia dos objetivos a cuja realização esse instituto é destinado. Assim, este trabalho destina 3 (três) capítulos à investigação das finalidades atribuídas ao instituto em exame, as quais são buscadas nos trabalhos desenvolvidos pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e na doutrina jurídica brasileira.

O primeiro desses 3 (três) capítulos tem por objeto a análise de registros documentais produzidos pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, que corresponde ao corpo de parlamentares responsável pela aprovação e promulgação da Constituição em vigor e, por conseguinte, pela instituição da ADO no ordenamento jurídico brasileiro. É sobre esse órgão que recaem, portanto, a designação de legislador constituinte e a referência a uma suposta intenção do legislador no que diz respeito à criação da ADO, o que torna necessário o exame de seus trabalhos para a investigação acerca dos objetivos a cuja consecução a ADO é voltada.

Considerando-se o elevado quantitativo de dados produzidos pela Assembleia Constituinte, a análise empreendida não possui caráter censitário, bem como não se destina a apresentar resultados amostrais capazes de representar todo o universo de registros existentes. Os documentos analisados foram objeto de seleção destinada a resgatar as propostas apresentadas, os debates empreendidos e as decisões tomadas pelos constituintes a respeito da conveniência da instituição da ADO e, em especial, acerca dos efeitos decorrentes da decisão que julgasse procedente referida espécie de ação. A base de dados utilizada é composta pelos anais da Assembleia Constituinte e pela documentação que se encontra disponível a respeito de seus trabalhos nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Com o propósito de evitar seleções de dados enviesadas, os acontecimentos retratados não foram escolhidos em razão do conteúdo das manifestações dos constituintes: após serem identificadas todas as ocorrências dos termos “omissão” e “omissões” na base de dados utilizada, foram reunidos e resumidos no presente trabalho os registros relativos aos eventos que exerceram maior influência sobre a solução tomada ao final do processo constituinte, bem como as manifestações que apresentaram, de maneira explícita, argumentos favoráveis ou contrários à sua adoção. Trata-se, como se nota, de seleção de dados que demanda análise qualitativa, de modo que a delimitação dos elementos retratados no capítulo pertinente envolve a leitura e avaliação dos registros coletados pelo autor.

Na análise dos elementos reunidos a partir dos critérios descritos, toma-se em conta a orientação político-ideológica dos constituintes responsáveis por cada uma das propostas, votos ou manifestações descritos. Objetiva-se, desse modo, avaliar se a conformação conferida à ADO pelos constituintes foi relevantemente influenciada por suas preferências políticas. Para tanto, investiga-se se a questão relativa aos efeitos a serem produzidos pela ADO ensejava dissenso e polarização entre os constituintes de esquerda e de direita, bem como se a aprovação desse instituto com a configuração que lhe foi dada pode ser atribuída ou relacionada à preferência dos senadores e deputados vinculados a uma ou outra dessas orientações. Nesse ponto, a pesquisa assume aspecto avaliativo e envolve a realização de inferências causais, em relação às quais, conforme salientam Epstein e King (2013), a incerteza nunca poderá ser completamente eliminada, de modo que resta ao pesquisador tomar precauções para reduzi-la e informar o leitor a respeito dessa circunstância, advertindo-lhe sobre como deve interpretar os resultados apresentados. Diante disso, a formulação de assertivas a respeito do assunto é balizada, primordialmente, pelo dever de cuidado sugerido por Epstein e King (2013), razão pela qual são descartados os dados que não autorizam inferências seguras, a exemplo das votações em que houve polarização discreta entre parlamentares de direita e de esquerda. Como cautela adicional, a classificação qualitativa dos constituintes em função de sua orientação político-ideológica é tomada de empréstimo de obra doutrinária editada e disponibilizada pela própria Câmara dos Deputados (LIMA, 2009).

No passo seguinte, a averiguação dos fins a serem cumpridos pela ADO é empreendida a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a quem compete processar e julgar as ações diretas de inconstitucionalidade por omissão que tenham como parâmetro norma da Constituição da República, conforme previsto pela alínea “a” do inciso I do seu artigo 102. Essa fase da pesquisa envolve a delimitação do conjunto de decisões a serem observadas, o levantamento dos julgados selecionados e a análise de seu conteúdo, assim como a descrição de seus aspectos relevantes e a formulação de inferências descritivas. A definição do universo de decisões avaliadas conta com o auxílio de classificação doutrinária que distingue entre ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão. Verificadas quais são as ações diretas por omissão, todas as decisões proferidas em tais causas integram a população de interesse e submetem-se à análise direta do autor. Os resultados obtidos por meio da análise do conteúdo desses julgados são confrontados com a evolução jurisprudencial observada a respeito do Mandado de Injunção. Quanto a este instituto, a delimitação das decisões que constituem as unidades sujeitas à observação é mediada por doutrina jurídica que aponta o julgamento proferido na Questão de Ordem no Mandado de Injunção n. 107 (BRASIL, 1990) como sendo

o *leading case* a respeito dos efeitos produzidos pelas decisões proferidas em sede de MI e de ADO, bem como indica julgados que haveriam modificado a interpretação firmada nesse precedente. Confrontados os resultados decorrentes das análises relativas a tais institutos, pretende-se formular inferência descritiva a respeito da existência ou não de convergência entre os desenvolvimentos jurisprudenciais de cada um deles, especificamente no que diz respeito aos efeitos derivados das decisões prolatadas em sede de ADO e de MI.

O terceiro capítulo relacionado à identificação das finalidades atribuídas à ADO toma em consideração a “doutrina jurídica brasileira”. A utilização da expressão destacada não significa, entretanto, que se pretenda realizar uma investigação representativa, seja de abordagem censitária ou amostral. O universo dos autores que tratam da ADO abrange, a rigor, todos os juristas que tenham dedicado qualquer espécie de escrito doutrinário ao instituto, o que dificultaria a própria delimitação da população de interesse a ser representada. Opta-se, então, pela seleção de doutrinadores específicos e cujas obras sejam consideradas como relevantes por haverem exercido influência ou por terem, potencialmente, contribuído para que a interpretação atualmente prevalecente sobre a ADO se consolidasse. Essa escolha parte do levantamento feito por Bruno Meneses Lorenzetto e Pedro Henrique Gallotti Kenicke (2013) acerca dos juristas brasileiros de direito constitucional mais citados nas decisões de procedência proferidas em ações diretas de inconstitucionalidade. Além de prestigiar o critério de relevância mencionado anteriormente, a adoção desse levantamento de dados como ponto de partida oportuniza a confrontação entre as interpretações doutrinária e jurisprudencial sobre o tema, assim como permite avaliar se o entendimento sustentado pelos juristas escolhidos efetivamente contribuiu para eventuais modificações no entendimento do STF e na legislação concernente à ADO. Posteriormente, dentre os doutrinadores listados no levantamento de Bruno Meneses Lorenzetto e Pedro Henrique Gallotti Kenicke (2013), serão destacados os juristas que empreenderam estudos específicos sobre a ADO ou que tenham se posicionado explicitamente sobre os temas que mais interessam a esta pesquisa, quais sejam, os efeitos e a efetividade da ADO. Desse modo, a escolha dos autores não se baseia no conteúdo de suas afirmações, o que poderia enviesar a pesquisa e os resultados proporcionados.

As obras selecionadas mediante os procedimentos descritos serão objeto de análise qualitativa, que ensejará a coleta de dados secundários e bibliográficos a serem, na sequência, reunidos e convertidos em dados quantitativos. O objetivo perseguido nessa fase de pesquisa consiste em apresentar descrições relativas ao conjunto dos autores avaliados ou a grupos parciais por eles compostos, de modo a explicitar a concepção prevalecente nas obras

examinadas a respeito de quais são os direitos ou os interesses a cuja garantia se destina a ADO e sobre a efetividade desse instituto quanto à promoção e tutela de tais direitos e interesses.

1.2 Metodologia da pesquisa

Identificadas as finalidades que motivaram a criação da ADO, bem como descrita a percepção doutrinária acerca da sua efetividade, ou seja, da efetiva implementação de seu programa finalístico até o momento, os dados coletados e resumidos nas 3 (três) primeiras etapas referidas serão confrontados com elementos empíricos extraídos do sítio eletrônico do STF, que contém informações sobre os atos processuais praticados no bojo das ações diretas por omissão, e dos repositórios eletrônicos de atos normativos dos entes federados cujos órgãos ou autoridades tenham sido apontados, em tais causas, como responsáveis pelas omissões inconstitucionais impugnadas.

Essa fase do trabalho envolveu a criação de uma base de dados primária (DIAS; GUSTIN, 2013) a partir dos elementos colhidos no sítio e nos repositórios eletrônicos mencionados, o que constitui um procedimento típico das pesquisas de campo. O desenvolvimento dessa tarefa deu origem a uma tabela de dados que não foi construída exclusivamente pelo autor, o qual adotou, como ponto de partida, uma tabela mais ampla, relacionada às ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão, que havia sido elaborada por grupo de pesquisa coordenado pelos professores Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvindo (2014), da Universidade de Brasília, os quais publicaram, recentemente, relatório de trabalho que tem por objeto assunto conexo ao da presente pesquisa. Dos dados reunidos por esse grupo de pesquisa, o autor destacou aqueles relacionados à ADO, os quais foram, então, complementados, parcialmente alterados e adaptados para os fins da presente pesquisa. A realização desses procedimentos resultou na construção de uma tabela que resume informações sobre todas as ações diretas por omissão ajuizadas perante o STF até 31 de dezembro de 2013, derivada de avaliação censitária sobre a população de interesse assim delineada. Essa tabela observa o método de análise de dados denominado “tabulação cruzada” (EPSTEIN; KING, 2013), pois viabiliza o cruzamento de informações sobre fatores potencialmente capazes de afetar o resultado dos julgamentos proferidos pelo STF em sede de ADO, tais como as partes integrantes dos polos ativo e passivo das ações ajuizadas, o tipo e a origem das omissões impugnadas, bem como as espécies de direitos e interesses envolvidos em cada uma de tais causas. Além de dados concernentes às características apresentadas pelas ações diretas por omissão, a tabela também contempla informações sobre os atos normativos editados

com o fim de suprir as omissões inconstitucionais suscitadas, atestando-se não apenas sua existência, como também o lapso temporal decorrido entre o ajuizamento da ação respectiva, o julgamento proferido pelo STF e a edição do ato reclamado.

A maioria dos dados que compõem a tabela referida foi apenas coletada e reunida, ao passo que a inserção de alguns deles demandou a realização de análises qualitativas. Isso ocorreu, por exemplo, quanto à classificação das ações diretas em função dos tipos de interesses e direitos nelas envolvidos. No que diz respeito aos temas versados nas ações diretas por omissão, utiliza-se a classificação apresentada por Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvindo (2014) no relatório de trabalho já mencionado, em que tais autores identificaram, por meio de pesquisa exploratória, os principais argumentos utilizados pelo STF no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, agrupando-os em 3 (três) tipos principais: argumentos sobre “inconstitucionalidade formal”, sobre “organização estatal” e sobre “direitos fundamentais”. Para o presente estudo, apenas os 2 (dois) últimos grupos de argumentos descritos são relevantes, já que não se identificou caso de declaração de inconstitucionalidade por omissão em decorrência de questão formal. Quanto aos tipos de interesses a cuja tutela e promoção se destinam as ações diretas por omissão, o autor procedeu à construção indutiva de categorias que agrupam as causas dessa espécie a partir de exame às argumentações veiculadas nas petições iniciais e nos julgados nelas proferidos. Verificou-se, desse modo, a propositura de ações destinadas à proteção de “interesses corporativos”, “interesses transversais”, “interesses de grupos minoritários”, “interesses institucionais do Estado” e “interesses particulares”, cujas definições são explicitadas no capítulo pertinente. Ressalte-se que a confiabilidade dessas classificações foi checada pelo autor da pesquisa com seu professor orientador, que participou da construção das categorias mencionadas e revisou o enquadramento das ações analisadas em tais codificações.

A realização de análise qualitativa e de inferências causais também foi necessária para a identificação das ações diretas por omissão cuja propositura e julgamento contribuíram para a edição dos atos faltantes. Para tanto, consideraram-se, especialmente, os critérios empregados pelo STF para definir as características que um ato normativo deve apresentar a fim de que sua edição seja considerada como suficiente para suprir a omissão inconstitucional declarada em sede de ADO.

Feito isso, passa-se à avaliação crítica dos dados empíricos levantados e à sua confrontação com o diagnóstico apresentado, em especial, pela doutrina jurídica brasileira acerca dos resultados produzidos pela ADO. Em outros termos, referido diagnóstico, que inclui afirmações sobre os tipos de direitos e interesses a cuja proteção se destina a ADO e sobre as

supostas causas de sua inefetividade, é submetido a teste empírico. A hipótese de que se partiu para a realização desta pesquisa pode ser descrita da seguinte maneira: a concepção doutrinária de que a ADO seria incapaz de concretizar os fins a que se destina em razão de sua conformação constitucional, a qual restringe seus efeitos à mera cientificação do Poder competente acerca da omissão verificada, não encontra respaldo nos elementos empíricos que retratam os resultados da utilização do instituto desde 1988; os juristas costumam desconsiderar os dados empíricos e pressupõem, a partir de considerações teóricas, que a impossibilidade de o Poder Judiciário desempenhar, por meio da ADO, uma intervenção mais intensa no exercício das atribuições conferidas aos demais Poderes estatais seria a causa da inefetividade do instituto.

Assim, além de contestar, a partir dos dados empíricos coletados, o diagnóstico doutrinário de que a ADO carece de efetividade, objetiva-se contrapor as pressuposições teóricas que os juristas analisados utilizaram para construir seus argumentos favoráveis ao fortalecimento da intervenção judiciária nos casos de omissão inconstitucional com elementos teóricos extraídos, especialmente, do debate entre Hans Kelsen (2007) e Carl Schmitt (2007) acerca de quem deve ser o guardião da Constituição. Nessa etapa final, o trabalho serve-se de estratégia metodológica de cunho teórico, bem como desenvolve tarefas típicas de uma pesquisa de caráter exploratório ao formular hipóteses relacionadas ao tema da efetividade e dos resultados produzidos pela ADO, surgidas a partir da análise dos dados empíricos analisados e que se destinam a ser testadas em trabalhos futuros.

Os esclarecimentos prestados a respeito dos tipos de dados analisados, assim como das estratégias metodológicas e das técnicas e procedimentos de pesquisa utilizados ao longo da elaboração deste trabalho (DIAS; GUSTIN, 2013) objetiva, primordialmente, comunicar ao leitor o grau de confiabilidade com que deve receber as inferências formuladas e permitir-lhe replicar a pesquisa, de modo a viabilizar a checagem das informações veiculadas (EPSTEIN; KING, 2013). Esse objetivo motivou o autor, por exemplo, a mencionar expressamente algumas centenas de atos normativos cuja edição considerou estar relacionada às ações diretas por omissão examinadas, bem como a explicitar, uma a uma, as causas que se enquadram nas categorizações construídas, além de elaborar gráficos tendentes a facilitar a visualização dos dados extraídos da tabela mencionada, cuja dimensão inviabilizou sua reprodução integral.

O cumprimento de todas essas providências de cautela não impossibilitou a obtenção de resultados que se afiguraram como surpreendentes para o próprio autor e que permitem uma compreensão renovada acerca de aspectos relevantes do instituto da ADO, de modo a contribuir para o aprofundamento do estudo a seu respeito.

1.3 O conjunto de ações analisado

A delimitação do conjunto de ações diretas de inconstitucionalidade por omissão ajuizadas até a presente data é dificultada pelo fato de que, até 1º de outubro de 2008, o STF classificava como “ações diretas de inconstitucionalidade” os processos que impugnavam a inconstitucionalidade de normas e de omissões (MENDES, 2012). A inexistência de uma espécie processual exclusiva para a omissão refletia a posição de que o pedido era idêntico nos dois casos, variando apenas a causa de pedir. Todavia, a experiência indicou que havia uma diferença relevante entre esses tipos processuais, especialmente no que toca às medidas cautelares a eles ligadas, que são significativamente diversas e demandam uma regulamentação específica.

A percepção desse fato motivou propostas no sentido de que o “controle de atos omissivos” deveria ser entendido como contendo um objeto diferente do “controle de atos comissivos”, sujeito a um rito próprio e constituindo um tipo processual específico. O reconhecimento dessa diferença ficou marcado no julgamento da ADI 3.682 (BRASIL, 2007c), realizado em 09 de maio de 2007, no qual o STF fixou prazo para o Congresso Nacional sanar a omissão relativa à regulação do desmembramento, criação, incorporação e fusão de municípios, cuja falta de disciplina legal havia dado margem a uma série de demandas judiciais complexas, visto que os municípios continuaram a ser criados, apesar da falta de regulamentação específica.

No âmbito do Congresso Nacional, o reconhecimento das peculiaridades envolvidas no controle da omissão inconstitucional conduziu o então deputado Flávio Dino (PCdoB-MA), que foi magistrado durante 15 anos, a apresentar o Projeto de Lei n. 2.277/2007, inserindo na Lei n. 9.868/1999 um capítulo que instituía e regulava a “ação de inconstitucionalidade por omissão”, que veio posteriormente a ser chamada de ADO (DINO, 2014). Este projeto de lei foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em fevereiro de 2009, com parecer que reconheceu explicitamente as mudanças operadas pelo julgamento da ADI 3.862 e acolheu a conveniência de estabelecer uma disposição específica sobre a matéria. A norma assim aprovada foi a Lei n. 12.063, promulgada em outubro de 2009, que foi a primeira a estabelecer um rito processual específico para as ADOs.

Ainda em junho de 2008, porém, o próprio STF decidiu criar uma nova classe processual para abranger os casos de inconstitucionalidade por omissão (BRASIL, 2008e). Essa mudança não gerou alterações no rito nem nos efeitos de tais ações, mas apenas estabeleceu regras para a autuação de novas ações e conduziu, também, a uma reautuação de todas as ADIs por omissão,

que passaram a ser classificadas como ADOs a partir de outubro de 2008. Dessa forma, nas ações diretas de inconstitucionalidade findas anteriormente a 1º de outubro de 2008, a identificação dos processos que tratam da omissão inconstitucional depende do exame do objeto individual de cada ação.

A priori, seria possível fazer essa divisão pela análise do campo processual que define o objeto da ação: caso tenha por objeto lei ou ato normativo, trata-se, em princípio, de ação direta por ação; caso sirva para impugnar situação de omissão do Poder Público, cuida-se de ação direta por omissão. Essa separação dicotômica, entretanto, não é suficiente para os casos em que se insurge contra a chamada “omissão parcial”, pois, nessas situações, o que se questiona é a inadequação de ato existente (MENDES, 2012). Em tais casos, o STF entende que as ações diretas por ação e por omissão “[...] acabam por ter o mesmo objeto, formal e substancialmente, isto é, a inconstitucionalidade da norma em razão de sua incompletude” (BRASIL, 2011, p. 29). Em outros termos, a corte considera que as ações diretas por meio das quais se questiona situação de omissão parcial podem ser classificadas tanto como ações diretas por ação, quanto como ações diretas por omissão, havendo, portanto, fungibilidade entre essas duas espécies.

Para os fins deste trabalho, consideram-se como ações diretas de inconstitucionalidade por omissão todas as ações classificadas como tais a partir de 1º de outubro de 2008, além daquelas que, embora autuadas sob a nomenclatura genérica de “ações direta de inconstitucionalidade”, tenham por objeto situações de omissão total ou parcial do Poder Público. Quanto a esse segundo grupo, será adotada a catalogação elaborada pelo min. Gilmar Ferreira Mendes (2012) na obra *Controle abstrato de constitucionalidade: ADI, ADC e ADO*, em que citado autor, valendo-se de informações fornecidas pela Secretaria Judiciária do STF (BRASIL, 2007c), apresenta quadro demonstrativo que especifica as ações diretas por omissão ajuizadas perante o tribunal, embora reconheça a dificuldade de identificá-las.

2 A ADO NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988

A possibilidade de ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade por omissão suscitou extensos e acirrados debates durante os trabalhos da Constituinte. Seus membros divergiam sobre os variados aspectos da configuração dessa ação, tais como a legitimidade para ajuizá-la, os efeitos decorrentes da decisão que a julgasse procedente e sobre a própria conveniência de instituí-la ou não. O processo de incorporação desse instituto ao direito brasileiro não se caracterizou pela linearidade, nem se originou de impulso único e identificável, mas foi marcado por “idas e vindas”, por acontecimentos múltiplos e divergentes que se refletem e são retomados, ainda hoje, nas disputas interpretativas sobre esse tema. As características descritas não impedem, entretanto, que se busque (re)construir a história da constitucionalização da ADO na ordem jurídica brasileira.

Dentre os múltiplos acontecimentos entrelaçados na história de interpretações divergentes a respeito do instituto em exame, este capítulo tem por objeto aqueles ocorridos no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Inicialmente, a partir de análise dos anais da Assembleia Constituinte e da documentação que se encontra disponível a seu respeito nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, são relatados eventos constituintes relacionados, especificamente, à eficácia produzida pela decisão que julga procedente o pedido formulado em ação direta por omissão. O material pesquisado é vasto e inclui propostas, debates e decisões dos constituintes a respeito do tema investigado, tendo se procurado selecionar os eventos que exerceram maior influência sobre a solução tomada ao final do processo constituinte, bem como as manifestações que apresentaram, de maneira explícita, argumentos favoráveis ou contrários à sua adoção. Ademais, concede-se especial atenção à orientação político-ideológica dos constituintes responsáveis pelos atos analisados. Com isso, pretende-se investigar se a questão relativa aos efeitos a serem produzidos pela ADO ensejava dissenso e polarização entre os constituintes de esquerda e de direita, bem como se a aprovação desse instituto com a configuração que lhe foi dada pode ser atribuída ou relacionada à preferência dos senadores e deputados vinculados a uma ou outra dessas orientações.

Essa investigação exige o enfrentamento da espinhosa tarefa de classificar os atores políticos em grupos cuja definição não se assenta em determinado critério objetivo ou consensual, visto que “direita” e “esquerda” são conceitos relativamente fluidos e cuja relevância descritiva é questionada em vários debates. Todavia, dada a polarização ideológica que marcou os trabalhos da ANC, consideramos que uma utilização cuidadosa dessas categorias

tem a possibilidade de evidenciar algumas das tensões envolvidas no estabelecimento do atual modelo de controle de constitucionalidade.

A categorização dos constituintes em função de sua orientação político-ideológica será feita com base na metodologia desenvolvida por Luziano Pereira Mendes de Lima (2009), a qual se destina a avaliar a atuação dos partidos e parlamentares de esquerda durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Diversamente de outras pesquisas por ele examinadas, a categorização apresentada por Lima caracteriza-se por não se embasar, exclusivamente, em informações prévias ao início formal do processo constituinte e em autotaxonomias realizadas pelos constituintes. Ciente de que tal categorização não é estática ou definitiva, Lima pretendeu classificar os constituintes de modo a retratar seu efetivo posicionamento diante dos temas debatidos na Assembleia de 1987-1988, considerando como de direita os deputados e senadores que se manifestaram favoravelmente à manutenção do *status quo*; e como de esquerda os constituintes que votaram em favor de transformações sociais vinculadas à concepção material de igualdade. O autor mencionado descreve os critérios utilizados em sua classificação da seguinte maneira:

Para procedermos à classificação político-ideológica dos congressistas e dos partidos, tomaremos por base as seguintes distinções:

a) Esquerda: constituinte que votou favoravelmente a todas as reivindicações de interesse dos trabalhadores, dos movimentos populares, entre outras, por exemplo: emendas populares; jornada de trabalho de quarenta horas semanais; turno ininterrupto de seis horas; salário mínimo real; férias – 1/3 do salário; piso salarial; prescrição – cinco anos; direito de greve; aviso prévio – mínimo de trinta dias; remuneração 50% superior para o trabalho extra; estabilidade do dirigente sindical; auto-aplicabilidade dos direitos sociais; reforma agrária; aposentadoria proporcional; soberania popular; estatização do sistema financeiro; limitação dos encargos da dívida externa; criação do fundo de apoio à reforma agrária; desapropriação da propriedade produtiva; limitação do direito de propriedade privada.

b) Direita: constituinte que votou contrário à maioria absoluta, isto é, acima de 90%, das propostas votadas e/ou pleiteadas pela esquerda.

As posições de centro, centro-direita e centro-esquerda se definem hierarquicamente a partir da participação e votação no conjunto de propostas. Os constituintes que votaram mais favoravelmente, aproximadamente entre 60% e 90% das reivindicações dos interesses dos trabalhadores, formarão a posição de centro-esquerda; os que votaram em menos da metade das reivindicações dos trabalhadores, isto é, entre 11% e 40% aproximadamente, formarão a posição de centro-direita; as posições de centro serão formadas pelos constituintes que votaram favoravelmente em aproximadamente 50% das propostas, isto é, um pouco para mais ou para menos. (LIMA, 2009, p. 90-91).

Por fim, as constatações obtidas a partir da análise dos eventos relatados nas etapas iniciais são confrontadas com o diagnóstico de Roberto Gargarella (2011) sobre os processos de reforma constitucional observados na América Latina ao longo das últimas décadas. Em síntese, trata-se de verificar se as características que, segundo esse autor, marcaram referidos processos constitucionais, tais como sua incapacidade de superar o legado liberal-conservador proveniente do século XIX e de propiciar reformas institucionais relevantes, também se revelam presentes nos eventos constituintes relacionados à positivação da ADO.

2.1 Mapeamento das propostas que originaram o artigo 103, § 2º, da Constituição

O discurso que liga a omissão inconstitucional aos direitos sociais foi bastante presente nos debates da Assembleia Constituinte de 1987-1988. Os trabalhos da Assembleia foram influenciados pela experiência alemã sobre o controle da omissão inconstitucional, que foi mencionada diversas vezes pelos constituintes, embora de modo superficial, durante os debates relacionados ao assunto. Entretanto, a decisão dos constituintes brasileiros pela criação de instituto especificamente destinado ao controle das omissões inconstitucionais inspirou-se, de modo especial, no ordenamento jurídico português, que contemplava previsão semelhante desde 1976.

A esse respeito, Jorge Miranda (1997, p. 223) aduz que a fiscalização da inconstitucionalidade por omissão é exemplo de que a Constituição brasileira de 1988 consagrou “[...] regras ou institutos indiscutivelmente provindos da portuguesa [...]”¹, além de constituir ponto de afinidade entre a Constituição portuguesa e a Constituição iugoslava de 1974, cujo artigo 377 conferia ao Tribunal de Garantias Constitucionais a atribuição de decidir casos de ausência do desenvolvimento legislativo necessário à completa execução de provisões constitucionais (BREWER-CARÍAS, 2011). De modo semelhante, Adhemar Ferreira Maciel (1989, p. 124) afirma que o Anteprojeto “Afonso Arinos” foi fortemente influenciado pela Constituição portuguesa, bem como que “os constituintes portugueses, por certo, inspiraram-se na Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia, promulgada em 21-2-74”.

De acordo com Gomes Canotilho (1982, p. 354), “a expressa consagração da inconstitucionalidade por comportamentos omissivos do legislador é uma consequência lógica e necessária do caráter predominantemente prescritivo e dirigente da Lei Fundamental de

¹ Esse entendimento é compartilhado por diversos juristas brasileiros, tais como Gilmar Ferreira Mendes (2012), Ives Gandra da Silva Martins (MARTINS; MENDES, 2009), Michel Temer (2012), Uadi Lammêgo Bulos (2012a) e Zeno Veloso (2003).

1976”, bem como reflete o reconhecimento do caráter juridicamente vinculante das imposições constitucionais, inclusive quando tenham por objeto a edição de atos legislativos.

Sendo assim, no ano de 1985, em que foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte e determinada, mediante o Decreto presidencial n. 91.450, a instalação da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (BRASIL, 1985), a ordem constitucional portuguesa já continha disposição destinada a enfrentar o problema da inconstitucionalidade por omissão. Com o texto alterado pela Lei Constitucional n. 1/82, o artigo 283 da Constituição da República Portuguesa de 1976 passou a conferir ao Tribunal Constitucional daquele país a atribuição de verificar a existência de inconstitucionalidade por omissão, caso em que lhe caberia dar conhecimento ao órgão legislativo competente acerca da lacuna observada. Veja-se:

ARTIGO 283.º (Inconstitucionalidade por omissão)

1. A requerimento do Presidente da República, do Provedor de Justiça ou, com fundamento em violação de direitos das regiões autónomas, dos presidentes das assembleias regionais, o Tribunal Constitucional aprecia e verifica o não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais.
2. Quando o Tribunal Constitucional verificar a existência de inconstitucionalidade por omissão, dará disso conhecimento ao órgão legislativo competente. (PORTUGAL, 1982).

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida como “Comissão Afonso Arinos”, foi incumbida da elaboração de pesquisas e estudos para posterior colaboração aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Essa comissão desempenhou suas atribuições sob a desconfiança, partilhada por partidos políticos de esquerda (CITTADINO, 2009) e certas organizações sociais, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e a Central Única dos Trabalhadores (SILVA, 2011b), de que se trataria de artifício utilizado pelo Governo Federal para conduzir os trabalhos da Assembleia Constituinte, à qual seria imposto o anteprojeto a ser elaborado pela comissão como texto-base para seus trabalhos (LIMA, 2009).

Ao final, as pesquisas realizadas pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais originaram o denominado Anteprojeto “Afonso Arinos”, que não se revestiu do caráter impositivo de que se receava, mas, ainda assim, exerceu relevante influência sobre os trabalhos desempenhados pela Constituinte, tendo sido frequentemente citado durante os debates travados pelos seus membros (CITTADINO, 2009). De acordo com José Afonso da Silva (2011b, p. 86), que integrou referida comissão na condição de membro, o então presidente da República, por discordar do teor do Anteprojeto “Afonso Arinos”, decidiu não submetê-lo à

Assembleia Constituinte, mas determinou sua publicação no Diário Oficial da União, o que permitiu que seu texto se tornasse “[...] conhecido e apreciado, influenciando muito na elaboração da nova Constituição”.

Quanto à organização e às atribuições do Poder Judiciário, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais solicitou a contribuição dos membros do STF, que, em 30 de junho de 1986, apresentaram proposta que não incluía a ADO ou outro instituto especificamente destinado ao controle jurisdicional das hipóteses de omissão inconstitucional (BRASIL, 1986b). Não obstante, o Anteprojeto “Afonso Arinos” tratou do tema em seu artigo 10, § 2º, o qual, de acordo com Sepúlveda Pertence, que também fora membro da comissão referida, possuía óbvia inspiração na Constituição portuguesa (BRASIL, 1990). Veja-se:

Art. 10 – Os direitos e garantias constantes desta Constituição têm aplicação imediata.

[...]

§ 2º – Verificando-se a inexistência ou omissão da lei, que inviabilize a plenitude da eficácia de direitos e garantias assegurados nesta Constituição, o Supremo Tribunal Federal recomendará ao Poder competente a edição da norma que venha a suprir a falta. (BRASIL, 1986a).

A Assembleia Nacional Constituinte instalou-se no dia 1º de fevereiro de 1987 e, inicialmente, os trabalhos foram desenvolvidos no âmbito das 24 (vinte e quatro) subcomissões que compunham as 8 (oito) comissões temáticas da Assembleia. Essa divisão por temas não impediu, entretanto, que determinada matéria ou instituto fosse objeto de debates e propostas em mais de uma comissão temática, a exemplo do que se verificou quanto à inconstitucionalidade por omissão. Diante disso, a presente seção dedicar-se-á, doravante, a “mapear” o trajeto das propostas que deram origem ao artigo 103, § 2º, da Constituição de 1988, partindo-se da apresentação do anteprojeto do relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. A apreciação dos trabalhos desenvolvidos pelas demais subcomissões e comissões temáticas que também debateram sobre a matéria será realizada, de maneira sucinta, na seção seguinte.

A Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público compunha a Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo e teve, como relator, o deputado Plínio de Arruda Sampaio (PT, esquerda). No texto inicial do anteprojeto (BRASIL, 2014f) que apresentou, Plínio Sampaio propunha a criação de um tribunal constitucional, que teria, dentre outras, a competência de processar e julgar “a representação por inconstitucionalidade de

omissão legislativa ou administrativa”, devendo ser ressaltado que esse anteprojeto não tratava dos efeitos que decorreriam da decisão que reconhecesse a existência da omissão.

A proposta relativa à mencionada representação por inconstitucionalidade constava do artigo 14 do anteprojeto do relator e foi objeto de diversas emendas apresentadas por outros integrantes dessa subcomissão. Dentre elas, observam-se, especialmente, emendas que tentavam definir a eficácia da decisão de procedência da representação, alterar a legitimidade para a sua propositura ou, até mesmo, retirar a previsão desse instituto do anteprojeto. Como exemplo de proposta que pretendia suprimir “a representação por inconstitucionalidade de omissão”, ressalte-se a Emenda n. 541 (BRASIL, 2014aa) do deputado Messias Góis (PFL, direita), que defendia, em substituição à proposta do relator, a manutenção da disciplina constante dos artigos 118 e 119 da Emenda Constitucional n. 1, de 1969 (BRASIL, 1969), sob a justificativa de que a tradição, os grandes valores da magistratura e a quase secular experiência do STF deveriam ser preservados.

Merece destaque, também, a Emenda n. 581 (BRASIL, 2014aa) do deputado Michel Temer (PMDB, centro-direita), que propôs, como corolários da declaração de inconstitucionalidade por omissão, a fixação de prazo para que o Poder Legislativo suprisse a lacuna, findo o qual poderia o STF encaminhar projeto de lei acerca da matéria ao Congresso Nacional. De acordo com Michel Temer (BRASIL, 2014aa), “querem todos um órgão capaz de guardar o novo texto constitucional”, tarefa que, a seu ver, deveria ser confiada ao STF, órgão que teria grande tradição por força de suas decisões. Dessa maneira, obter-se-ia substancial inovação sem que as tradições brasileiras fossem sacrificadas. A proposta de Temer foi acolhida e incorporada ao anteprojeto do relator Plínio de Arruda Sampaio, que passou a conter as seguintes previsões:

Do Supremo Tribunal Federal

Art. 14 - O Supremo Tribunal Federal compõe-se de dezenove Ministros, nomeados pelo Presidente da República, sendo onze vitalícios e oito com mandato de doze anos, todos bacharéis em direito, há pelo menos vinte anos, de notório saber jurídico e reputação ilibada.

[...]

§ 7. O Supremo Tribunal Federal terá uma Seção Constitucional e uma Seção Especial, além do Plenário.

[...]

Art. 16 - Compete à Seção Constitucional:

I - julgar originariamente e em única instância a representação por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou de ato normativo, a inconstitucionalidade por omissão, inclusive o pedido de medida cautelar;

[...]

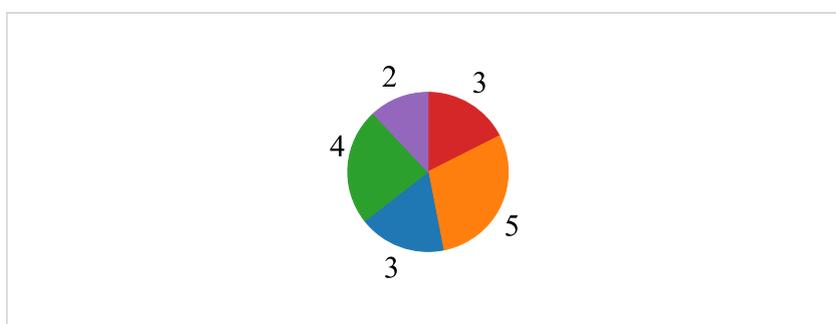
§ 1º. São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade o Presidente da República, as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembléias Estaduais e das Câmaras Municipais, os Tribunais Superiores e os Tribunais de Justiça, o Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, os Partidos Políticos devidamente registrados e os Procuradores-Gerais.

[...]

§ 3. - Sendo declarada a inconstitucionalidade por omissão fixar-se-á prazo para o Legislativo supri-la; se este não o fizer, o Supremo Tribunal Federal encaminhará projeto de lei ao Congresso Nacional disciplinando a matéria. (BRASIL, 2014c).

Tendo o texto transcrito como parte integrante, o anteprojeto do relator foi aprovado, ressalvados os destaques até então apresentados, pela quase totalidade dos membros da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, que apresentava composição politicamente heterogênea: foram 17 (dezesete) votos favoráveis, sendo 3 (três) de constituintes de direita, 5 (cinco) de centro-direita, 2 (dois) de esquerda, 4 (quatro) de centro-esquerda e 3 (três) de centro; e 1 (um) único voto contrário, do deputado Paes Landim, do PFL e considerado como de direita (BRASIL, 2014q).

Figura 1 - Votos pela aprovação do anteprojeto do relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público



Orientação político-ideológica

- Direita
- Centro-direita
- Centro
- Centro-esquerda
- Esquerda

Na sequência, o anteprojeto aprovado pela subcomissão foi encaminhado à Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, a cujos membros deferiu-se, inicialmente, a oportunidade de apresentar-lhe emendas. A exemplo do que se verificou no âmbito da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, os componentes da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo formularam diversas emendas relacionadas à

legitimidade para a propositura da representação e aos efeitos que decorreriam da decisão que julgasse procedente o pedido de inconstitucionalidade por omissão. Saliente-se, a propósito, a Emenda n. 812 (BRASIL, 2014bb) do deputado Vilson Souza (PMDB, esquerda), que propunha a atribuição de legitimidade ativa para qualquer grupo de 10 (dez) mil cidadãos. De acordo com Vilson Souza, as propostas contidas no anteprojeto sob discussão seriam insuficientes, pois deixavam praticamente intactas a organização e estrutura do Poder Judiciário.

Houve, também, emendas no sentido da supressão da “representação por inconstitucionalidade por omissão” do texto do anteprojeto. Essa era, por exemplo, a proposta de Nilson Gibson (PMDB, centro-direita) em cujo entendimento o anteprojeto havia se afastado bastante das tradições constitucionais, o que confundiria “[...] o cidadão que não é muito letrado e que já se acostumou com certas estruturas. No caso do Poder Judiciário, o homem do povo já conhece razoavelmente as atribuições de cada órgão e certamente ficaria confuso com as novidades que o anteprojeto apresenta.” (BRASIL, 2014bb).

Entretanto, o relator da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, deputado Egídio Ferreira Lima (PMDB, centro-esquerda), não apenas manteve referido instituto no substitutivo que apresentou, como incluiu em seu texto autorização para que o STF suprisse a omissão eventualmente verificada, caso as providências necessárias para saná-la não fossem adotadas pelo Poder competente no prazo fixado pela decisão jurisdicional. Ademais, o substitutivo de Egídio Ferreira Lima previa, expressamente, a possibilidade de responsabilização da autoridade responsável por omissão inconstitucional. Confira-se:

Art. 73 - Compete ao Supremo Tribunal Federal:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

l) a representação por inconstitucionalidade, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

[...]

Art. 75 - São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade:

I - o Presidente da República

II - o Primeiro Ministro

III - a Mesa do Senado Federal

IV - a Mesa da Câmara dos Deputados

V - a Mesa das Assembléias Estaduais

VI - os governadores de Estado

VII - os Tribunais Superiores

VIII - os Tribunais de Justiça

IX - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

X - os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional

XI - o Procurador Geral da República.

[...]

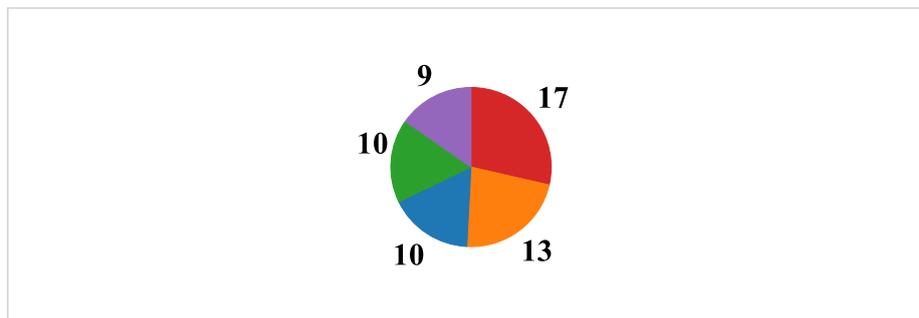
§ 2 - Declarada a inconstitucionalidade, por omissão, de medida para tornar efetiva norma constitucional, será assinado prazo ao órgão do poder competente, para a adoção das providências necessárias, sob pena de responsabilidade e suprimento pelo Supremo Tribunal Federal. (BRASIL, 2014e).

O substitutivo do relator Egídio Ferreira Lima também foi objeto de variadas emendas que propunham a ampliação ou a redução do rol de legitimados ao ajuizamento da ação e dos efeitos decorrentes do seu julgamento. A esse respeito, destaquem-se a Emenda n. 265 do deputado Plínio de Arruda Sampaio, que pretendia substituir, quanto à matéria, o substitutivo em exame pela proposta aprovada pela subcomissão da qual fora relator; e a Emenda n. 1.064 do deputado Bonifácio de Andrada (PDS, direita), que propunha a retirada da previsão expressa da possibilidade de responsabilização pela omissão inconstitucional (BRASIL, 2014cc).

No entanto, o Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo (BRASIL, 2014a) foi aprovado com pequenas alterações em relação ao texto inicialmente proposto pelo relator Egídio Ferreira Lima: os Tribunais Superiores e os Tribunais de Justiça foram retirados do rol de legitimados ao ajuizamento de ação de inconstitucionalidade, do qual passaram a constar as confederações sindicais; o § 2º não sofreu nenhuma alteração; além disso, acrescentou-se àquele artigo um § 3º, que se limitava a prever que o suprimento da omissão pelo STF seria efetuado mediante resolução com força de lei, a qual vigeria supletivamente.

Não obstante a heterogeneidade da comissão no que diz respeito à orientação política de seus componentes, o anteprojeto referido foi aprovado pela quase totalidade dos constituintes que participaram da votação respectiva, da qual foram ressaltados os destaques até então apresentados (BRASIL, 2014n). Contabilizaram-se 59 (cinquenta e nove) votos a favor da aprovação do anteprojeto, dos quais 17 (dezessete) foram provenientes de constituintes de direita, 13 (treze) de centro-direita, 10 (dez) de centro, 10 (dez) de centro-esquerda e 9 (nove) de esquerda; e apenas 2 (dois) pela rejeição do anteprojeto, ambos de constituintes de esquerda.

Figura 2 - Votos pela aprovação do Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo



Orientação político-ideológica

- **Direita**
- **Centro-direita**
- **Centro**
- **Centro-esquerda**
- **Esquerda**

Das duas emendas mencionadas anteriormente, apenas a Emenda n. 265, de autoria do deputado Plínio de Arruda Sampaio, foi objeto de destaque (BRASIL, 2014n). Como dito, esta emenda veiculava proposta de retomada do texto que havia sido aprovado pela Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, o qual não autorizava o STF a suprir a omissão inconstitucional verificada, mas lhe possibilitava, tão somente, fixar prazo para a atuação do Legislativo e encaminhar projeto de lei no caso de descumprimento do prazo assinalado.

A maioria dos constituintes da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo preferiu, no entanto, manter a proposta do relator Egídio Ferreira Lima e, por conseguinte, a previsão que permitiria ao STF suprir a omissão verificada em sede de ação de inconstitucionalidade. A emenda de Plínio de Arruda Sampaio foi rejeitada por pequena diferença de votos: foram 27 (vinte e sete) votos pela aprovação da emenda, dos quais 7 (sete) provieram de constituintes de esquerda, 7 (sete) de centro-esquerda, 5 (cinco) de centro, 6 (seis) de centro-direita e apenas 2 (dois) de direita; e 32 (trinta e dois) por sua rejeição, sendo 2 (dois) de esquerda, 3 (três) de centro-esquerda, 4 (quatro) de centro, 10 (dez) de centro-direita e 13 (treze) de direita (BRASIL, 2014n)².

Como se nota, a maioria dos constituintes de esquerda ou centro-esquerda que participaram dessa votação manifestaram-se favoravelmente à Emenda n. 265, ao passo que os

² Deve-se salientar que a fonte consultada apresenta dados conflitantes acerca da votação relatada. Ao mesmo tempo que informa a existência de 34 (trinta e quatro) votos contrários à Emenda n. 265 e 23 (vinte e três) votos favoráveis, o documento contém a descrição nominal dos constituintes que participaram da votação, da qual se extrai a existência de 32 (trinta e dois) votos contrários e 27 (vinte e sete) votos favoráveis à emenda referida.

constituintes de direita ou centro-direita votaram, majoritariamente, pela sua rejeição. Isso não permite concluir, entretanto, que estes últimos eram favoráveis e os primeiros eram contrários à possibilidade de o próprio STF suprir a omissão verificada, uma vez que a proposta de Plínio de Arruda Sampaio não concernia, apenas, ao instituto da “representação por inconstitucionalidade por omissão”, mas à disciplina de todas as atribuições conferidas àquele tribunal e à sua organização.

Posteriormente, o Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo foi encaminhado à Comissão de Sistematização, à qual competia, essencialmente, compatibilizar as matérias aprovadas nas comissões temáticas, nos termos do artigo 19, § 1º, da Resolução n. 2, de 1987, da Assembleia Nacional Constituinte (BRASIL, 1987). Assim, a partir dos trabalhos fornecidos pelas comissões temáticas, o relator da Comissão de Sistematização, deputado Bernardo Cabral (PMDB, centro-direita), elaborou o Anteprojeto de Constituição, que, a respeito do instituto em exame, continha as seguintes previsões:

Art. 33 - A inviolabilidade absoluta dos direitos e liberdades da pessoa e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania do povo e à cidadania, é garantida:

[...]

VIII - pela ação de declaração de inconstitucionalidade.

[...]

Art. 41 - Cabe ação direta de declaração de inconstitucionalidade nos casos de:

[...]

II – inexistência ou omissão de normas de qualquer grau e origem, ou de atos administrativos ou jurisdicionais, sem os quais é inviável o pleno exercício dos direitos e das liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania do povo e à cidadania;

[...]

Art. 207 - São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - o Primeiro-Ministro;

III - a Mesa do Senado Federal;

IV - a Mesa da Câmara dos Deputados;

V - a Mesa das Assembleias Estaduais;

VI - os Governadores de Estado;

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

VIII - os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional;

IX - o Procurador Geral da República;

X - as Confederações Sindicais.

[...]

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

§ 3 - Decorrido o prazo aludido no parágrafo anterior sem que seja sanada a omissão, poderá o Supremo Tribunal Federal editar resolução, a qual, com força de lei, vigorará supletivamente.

§ 4 - Nos casos de inconstitucionalidade por inexistência ou omissão de atos de administração, se o Estado demonstrar comprovadamente a impossibilidade da prestação por falta ou insuficiência de recursos, o Juízo ou Tribunal a declarará para o efeito de exigir, em prazo que consignar, um programa de erradicação da impossibilidade, ou, existindo o programa, para o efeito de firmar prioridade e fixar os prazos limites das etapas de execução. (BRASIL, 2014d).

Quanto ao tema em exame, o Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização limitou-se a reunir as propostas provenientes das comissões temáticas, tendo praticamente reproduzido as previsões constantes do Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Em relação a este, somente se observam duas alterações relevantes, ambas inspiradas no Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (BRASIL, 2014b): a primeira diz respeito à denominação do instituto, que passou a ser designado de “ação direta de inconstitucionalidade por omissão”; a segunda consiste na introdução do § 4º transcrito acima, que versa sobre as providências que seriam adotadas caso houvesse comprovada impossibilidade da atuação administrativa necessária para sanar a omissão inconstitucional.

Por sua vez, o Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização (BRASIL, 2014jj) não trouxe modificação a tais disposições, salvo quanto à numeração dos artigos nos quais estavam contidas.

Oportunizou-se, então, a apresentação de emendas populares e de emendas oferecidas pelos constituintes em Plenário ao Projeto de Constituição, das quais se destaca nova proposta formulada por Bonifácio de Andrada no sentido de retirar desse projeto a previsão expressa da possibilidade de responsabilização pela omissão inconstitucional, a qual somente deveria ensejar a elaboração de norma temporária pelo STF. Trata-se da Emenda n. 16.603, apresentada em 13 de agosto de 1987 sob a justificativa de que “a pena de responsabilidade não resolve no caso, nem seria aplicada. Assim, a emenda ora proposta procura instituir mecanismo prático que em si é uma punição ao Legislativo omissor.” (BRASIL, 2014ee). A emenda foi rejeitada pelo relator Bernardo Cabral, segundo o qual a proposta não se ajustava ao entendimento predominante na Comissão de Sistematização (BRASIL, 2014gg).

Levando em consideração as emendas apresentadas, o relator Bernardo Cabral formulou um primeiro substitutivo ao Projeto de Constituição (BRASIL, 2014hh), que também manteve inalterada a redação da quase totalidade dos dispositivos relacionados à ADO. As modificações determinadas por esse documento restringiram-se às seguintes: passaram a integrar o rol de

legitimados para o ajuizamento da ação o procurador-geral de Justiça nos Estados e no Distrito Federal, bem como o defensor do povo, que seria escolhido pela Câmara Federal dentre candidatos indicados pela sociedade civil para, durante mandato de 4 (quatro) anos, zelar pelo respeito dos Poderes estatais aos direitos constitucionais; além disso, o § 4º do artigo 149, correspondente ao artigo 207 do Anteprojeto de Constituição, sofreu ajustes em seu texto, passando a prever o seguinte:

Art. 149 [...]

§ 4º - Nos casos de inconstitucionalidade por inexistência ou omissão de atos de administração, se o Poder Público demonstrar, comprovadamente, a atual impossibilidade da prestação, o Tribunal consignará prazo máximo para que se estabeleçam os programas indispensáveis à eliminação dos obstáculos ao cumprimento do preceito constitucional. (BRASIL, 2014hh).

Em mais uma tentativa de restringir os efeitos decorrentes da decisão que julgasse procedente a Ação Direta por Omissão, o deputado Bonifácio de Andrada apresentou, em 04 de setembro de 1987, a Emenda n. 32.434 (BRASIL, 2014ff). Ocorre que, diversamente das anteriores, esta tentativa foi muito bem sucedida, tanto que o texto em vigor do artigo 103, § 2º, da Constituição de 1988 é praticamente idêntico ao da proposta referida, que era o seguinte:

Art. 149 [...]

§ 2º. – Declarada a inconstitucionalidade, por omissão, de medida para tornar efetiva a norma constitucional, será dada ciência à Mesa do Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. (BRASIL, 2014ff).

Ao justificar a proposta apresentada, Bonifácio de Andrada (BRASIL, 2014ff) sustentou que o artigo 149, § 2º, na redação que lhe atribuíra o Primeiro Substitutivo ao Projeto de Constituição, transferia ao STF competência do Poder Legislativo, conferindo a esses dois órgãos situação e conformação políticas inaceitáveis. Em seu entendimento, o STF simplesmente não pode, por causa de uma inconstitucionalidade por omissão, impor punição a parlamentares, razão pela qual a emenda visaria a manter as atribuições constantes do projeto que fossem compatíveis com o tribunal, mas sem violar a autonomia do Poder Legislativo, que não deveria ser prejudicado quanto às suas competências.

O relator Bernardo Cabral, que havia declarado, algumas semanas antes, a incompatibilidade da Emenda n. 16.603 do constituinte Bonifácio de Andrada com o entendimento predominante na Comissão de Sistematização, proferiu, então, parecer pelo acolhimento da proposta veiculada por este mesmo deputado mediante a Emenda n. 32.434

(BRASIL, 2014II), a qual implicaria modificações inegavelmente mais drásticas ao instituto em exame do que as sugeridas na emenda anterior. Entretanto, a redação proposta por Bonifácio de Andrada ao mencionado § 2º não foi integralmente reproduzida no Segundo Substitutivo do Projeto de Constituição, embora este tenha se aproximado bastante da sugestão feita pelo constituinte referido. Confira-se:

Art. 122 - São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - o Primeiro-Ministro;

III - a Mesa do Senado da República;

IV - a Mesa da Câmara Federal;

V - a Mesa das Assembléias Estaduais;

VI - os Governadores de Estado;

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

VIII - os partidos políticos com representação no Congresso Nacional;

IX - o Procurador-Geral da República e o Procurador-Geral da Justiça nos Estados e no Distrito Federal;

X - as Confederações Sindicais.

[...]

§ 2º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será assinado prazo ao órgão do Poder competente para a adoção das providências necessárias. (BRASIL, 2014II).

As previsões transcritas, constantes do segundo substitutivo elaborado pelo relator Bernardo Cabral, mantiveram-se inalteradas no Substitutivo da Comissão de Sistematização às emendas de Plenário (BRASIL, 2014mm), aprovado com ressalva dos destaques apresentados.

Em 03 de novembro de 1987, a Emenda n. 32.434, objeto do Destaque n. 6.331, foi submetida à votação. Naquela oportunidade, Bonifácio de Andrada defendeu sua proposta com os seguintes argumentos:

Sr. Presidente, a nossa emenda, que recai sobre o art. 122, § 2º, visa a melhorar o entendimento entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, no tocante à inconstitucionalidade por omissão. No texto da lei, o Supremo Tribunal Federal manda para o Poder Legislativo uma determinação, uma obrigação para fazer, em certo prazo, uma lei, o que nos parece, digamos assim, um pouco chocante e conflitante. Entendemos que ao Supremo Tribunal Federal cabe comunicar ao Poder Legislativo o problema, para que este, com a sua responsabilidade possa resolvê-lo. Agora, no tocante aos órgãos administrativos, o Supremo de fato pode exigir, dentro de 30 dias, que seja cumprida a sua exigência e superada a omissão constitucional. Quer dizer, a nossa emenda visa a dar ao texto constitucional um relacionamento melhor entre o Supremo Tribunal Federal e o Poder Legislativo. (BRASIL, 1988g, p. 1807).

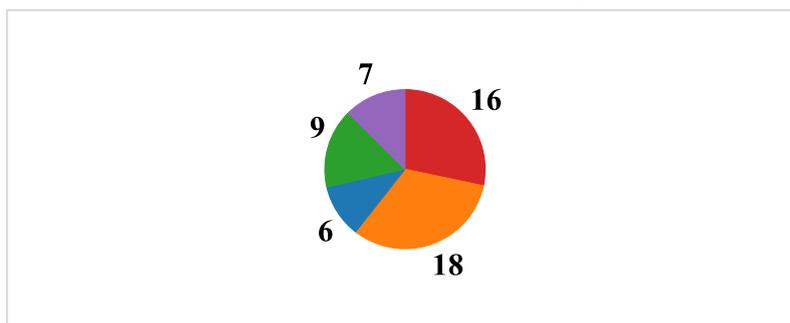
O destaque contou com o apoio do relator Bernardo Cabral, o qual, dessa feita, asseverou que “[...] o eminente Constituinte Bonifácio de Andrada tem absoluta razão. A redação vai melhorar o relacionamento. Por isso, a Relatoria acolhe e dá seu voto pela aprovação.” (BRASIL, 1988g, p. 1807). Com 56 (cinquenta e seis) votos favoráveis e 21 (vinte e um) contrários, o Destaque n. 6.331 foi aprovado (BRASIL, 1988g), o que resultou na atribuição do seguinte texto ao artigo 127, § 2º, do Projeto de Constituição “A” da Comissão de Sistematização:

Art. 127. [...] § 2º. – Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. (BRASIL, 2014ii).

Por três razões distintas, essa votação reveste-se de especial importância para este estudo. A primeira delas diz respeito ao seu objeto: diferentemente dos demais escrutínios mencionados nesta seção, os quais versavam sobre diversos dispositivos e matérias, a votação do Destaque n. 6.331 tratou, exclusivamente, dos efeitos que deveriam ser produzidos pela decisão de procedência proferida em ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Por isso, esta votação permite que se examine o posicionamento dos constituintes especificamente quanto ao assunto que interessa à presente investigação.

A segunda concerne à relação entre a orientação político-ideológica dos constituintes que participaram da votação e o direcionamento dos votos por eles manifestados. De fato, a marcada polarização entre os constituintes de direita e de esquerda quanto à matéria singulariza a votação relativa ao Destaque n. 6.331 em relação às mencionadas anteriormente: dos 56 (cinquenta e seis) votos que lhe foram favoráveis, verificam-se 16 (dezesesseis) provenientes de constituintes de direita, 18 (dezoito) de centro-direita, 6 (seis) de centro, 9 (nove) de centro-esquerda e 7 (sete) de esquerda; ao passo que, dos 21 (vinte e um) contrários à sua aprovação, apenas 1 (um) foi proveniente de constituinte de direita, 1 (um) de centro-direita, 2 (dois) de centro-esquerda e 17 (dezessete) de esquerda. Em outros termos, o destaque que pretendia limitar a eficácia da Ação Direta por Omissão à mera recomendação ao órgão legislativo omissor contou com o apoio de 16 (dezesesseis) constituintes de esquerda e centro-esquerda e de 34 (trinta e quatro) de direita e centro-direita; contrariamente a esta proposta, votaram 19 (dezenove) constituintes de esquerda e centro-esquerda e apenas 2 (dois) de direita e centro-direita.

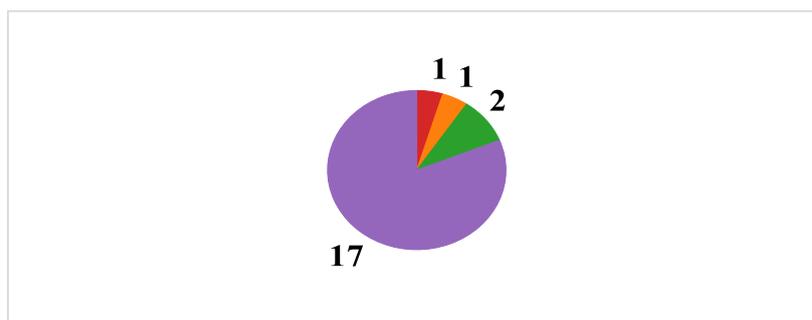
Figura 3 - Votos pela aprovação do Destaque n. 6.331



Orientação político-ideológica

- Direita
- Centro-direita
- Centro
- Centro-esquerda
- Esquerda

Figura 4 - Votos pela rejeição do Destaque n. 6.331



Orientação político-ideológica

- Direita
- Centro-direita
- Centro-esquerda
- Esquerda

A terceira razão para o relevo conferido a essa votação relaciona-se ao autor da Emenda n. 32.434. Trata-se do deputado Bonifácio de Andrada, que, como visto, já apresentara outras emendas relativas ao tema em momentos anteriores, sempre com a pretensão de restringir os efeitos decorrentes da decisão de procedência proferida em ação direta por omissão. Bonifácio de Andrada foi um dos líderes do denominado “Centrão” (LIMA, 2009), grupo liberal-conservador de constituintes que se notabilizou por provocar a aprovação da Resolução n. 3, de 1988, que alterou o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (“CENTRO”..., 1987). Seu surgimento é identificado com a divulgação do “Manifesto à Nação” de 11 de novembro de 1987, em que se declarou a necessidade da atuação da maioria da Assembleia

Constituinte para resgatar os compromissos de bom senso e coerência assumidos com a sociedade moderada que a elegera (PROJETO..., 1987).

Composto, em sua maioria, por constituintes posicionados político-ideologicamente do centro à direita, a formação desse grupo consistiu em reação ao acolhimento, pela Comissão de Sistematização, de propostas tidas como progressistas, tais como as disposições pertinentes à estabilidade de emprego e reforma agrária (LIMA, 2009). De acordo com Lima (2009, p. 276), os integrantes do “Centrão” argumentavam que o Regimento Interno da Assembleia Constituinte, ao impedir a participação da maioria dos congressistas na Comissão de Sistematização e limitar o objeto das emendas apresentadas ao Projeto de Constituição a 1 (um) único dispositivo, teria ensejado situação em que “[...] uma minoria de esquerda radical estava conduzindo a Constituinte e erigindo um Estado inviável de esquerda, por conceder um conjunto de direitos sociais absolutamente impraticáveis”.

Esse quadro foi modificado em decorrência da edição da Resolução n. 3, de 1988 (BRASIL, 1988h), que autorizou à maioria absoluta dos membros da Constituinte a apresentação de substitutivos a títulos, capítulos, seções e subseções do Projeto de Constituição, bem como inverteu a necessidade de maioria: “[...] os antes exigidos 280 votos para mudar o que viesse da Sistematização passaram a ser necessários para incluir, modificar ou manter qualquer parte do projeto. Assim, todo e qualquer dispositivo passou a demandar maioria absoluta.” (OLIVEIRA, 1993, p. 13).

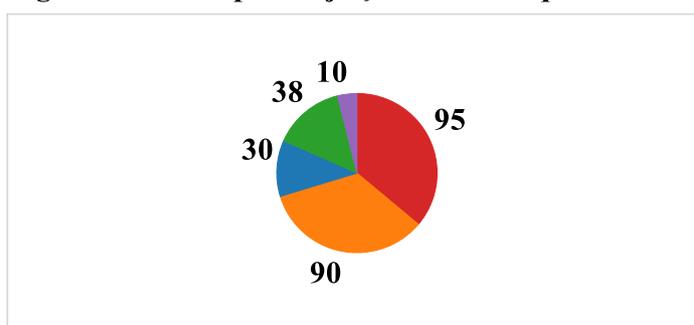
Essa alteração possibilitou, por exemplo, a apresentação da Emenda n. 2.040, de autoria do “Centrão”, que tinha por objeto os Capítulos I, IV e V do Título IV do Projeto de Constituição “A” da Comissão de Sistematização, referente à organização dos Poderes e sistema de governo. Em 05 de abril de 1988, tal emenda coletiva foi aprovada, ressalvados os destaques, com 359 (trezentos e cinquenta e nove) votos favoráveis, 10 (dez) contrários e 4 (quatro) abstenções (BRASIL, 1988c), o que manteve a disposição anteriormente constante do § 2º do artigo 127 do Projeto de Constituição “A”.

A última tentativa no sentido de conferir ao tribunal competência para suprir, mediante ato próprio, a omissão inconstitucional por ele verificada foi efetuada pelo deputado Uldurico Pinto (PMDB, esquerda). Este constituinte apresentou a Emenda n. 1.916 (BRASIL, 2014dd), a qual, em substituição aos artigos 125 e 126 do Projeto de Constituição “A”, propunha a criação de tribunal constitucional e disciplinava sua composição e suas competências. Nos termos da emenda referida, o tribunal constitucional a ser instituído, ao verificar, mediante provocação, a ocorrência de omissão inconstitucional, deveria assinalar ao órgão omissor prazo para saná-la, sob pena de responsabilidade e suprimimento pelo próprio tribunal.

A Emenda n. 1.916 foi objeto do Destaque n. 1.705, apresentado pelos constituintes Nelson Friedrich, Jorge Hage e Anna Maria Rattes, todos do PMDB e considerados como de esquerda. Este destaque foi submetido a votação após a aprovação da já referida Emenda coletiva n. 2.040, tendo sido rejeitado com 263 (duzentos e sessenta e três) votos contrários, 131 (cento e trinta e um) favoráveis e 2 (duas) abstenções (BRASIL, 1988d)³.

Na votação do destaque referido, observa-se, novamente, forte polarização entre constituintes de direita e de esquerda: dos 263 (duzentos e sessenta e três) votos contrários à sua aprovação, contaram-se 95 (noventa e cinco) de constituintes de direita, 90 (noventa) de centro-direita, 30 (trinta) de centro, 38 (trinta e oito) de centro-esquerda e 10 (dez) de esquerda; já quanto aos 131 (cento e trinta e um) votos favoráveis, 7 (sete) foram de constituintes de direita, 12 (doze) de centro-direita, 18 (dezoito) de centro, 22 (vinte e dois) de centro-esquerda e 72 (setenta e dois) de esquerda.

Figura 5 - Votos pela rejeição do Destaque n. 1.705

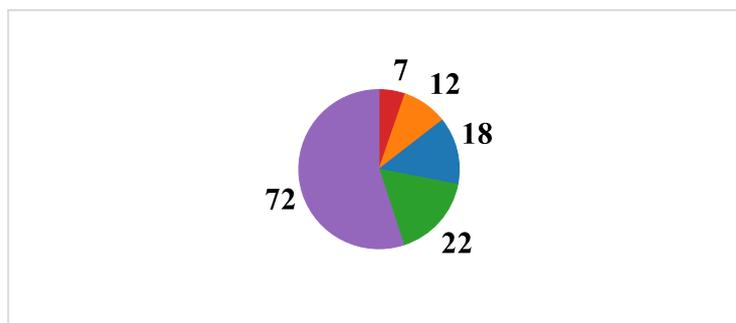


Orientação político-ideológica

- Direita
- Centro-direita
- Centro
- Centro-esquerda
- Esquerda

³ Saliente-se, novamente, que a fonte consultada apresenta dados conflitantes acerca da votação referida. Ao mesmo tempo que informa a existência de 130 (cento e trinta) votos favoráveis ao Destaque n. 1.705, o documento contém a descrição nominal dos constituintes que participaram da votação, da qual se extrai a existência de 131 (cento e trinta e um) votos favoráveis ao destaque mencionado.

Figura 6 - Votos pela aprovação do Destaque n. 1.705



Orientação político-ideológica

- **Direita**
- **Centro-direita**
- **Centro**
- **Centro-esquerda**
- **Esquerda**

É certo que, por também tratar de outros temas, a votação polarizada do Destaque n. 1.705 não constitui decorrência exclusiva da inserção, em seu texto, da possibilidade de suprimimento da omissão inconstitucional pelo próprio tribunal. Não obstante, tal votação exemplifica a rejeição dos constituintes de direita a propostas que poderiam provocar alterações estruturais no Poder Judiciário e em seu relacionamento com o Poder Legislativo.

Essa afirmação pode ser confirmada a partir dos debates que precederam a votação do Destaque n. 1.705. Em tal oportunidade, Nelton Friedrich (BRASIL, 1988d), que foi um dos autores deste destaque, afirmou que, ao invés de mudanças pontuais, seria necessário alterar a sistemática do Poder Judiciário para que os direitos fundamentais e as demais normas constitucionais fossem respeitados. No mesmo sentido, José Paulo Bisol (PMDB, esquerda) asseverou que a proposta prevalecente até aquele momento não cumpria a promessa, feita pelos constituintes ao povo, de reestruturar o Poder Judiciário e a sociedade brasileira, pois continha, no máximo, alterações elementares na definição casuística de direitos (BRASIL, 1988d).

Em resposta, o deputado Nelson Jobim (PMDB, centro) sustentou que a tradição brasileira impunha a rejeição do Destaque n. 1.705 (BRASIL, 1988d). A seu ver, a grande inovação realizada no Brasil a respeito do controle de constitucionalidade teria sido a criação, por meio de emenda constitucional editada em 1965, do sistema misto de fiscalização. Rejeitado o destaque referido, a previsão que estava contida no § 2º do artigo 127 do Projeto de Constituição “A” passou a constar, sem qualquer alteração redacional, do § 2º do artigo 109 do Projeto de Constituição “B” (BRASIL, 2014kk), destinado à apreciação em segundo turno de discussão e votação pelo Plenário.

Posteriormente, em 27 de julho de 1988, o Projeto de Constituição “B” foi aprovado com 403 (quatrocentos e três) votos favoráveis, 13 (treze) contrários e 55 (cinquenta e cinco) abstenções, ressalvados os destaques (BRASIL, 1988e). Por fim, aquele dispositivo foi renumerado, passando a corresponder ao artigo 103, § 2º, do Projeto de Constituição em sua redação definitiva, que foi aprovado com votação expressiva (BRASIL, 1988f): foram 474 (quatrocentos e setenta e quatro) votos favoráveis, 15 (quinze) contrários e 6 (seis) abstenções.

2.2 Dos debates realizados sobre a omissão inconstitucional nas demais comissões e subcomissões temáticas da Assembleia Nacional Constituinte

A seção anterior dedicou-se ao “mapeamento” das propostas que originaram o artigo 103, § 2º, da Constituição de 1988, bem como à identificação de alguns dos fatores que influenciaram os constituintes a editar tal dispositivo com o texto que permanece atualmente em vigor. O exame acerca dos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1987-1988, no entanto, ainda não está finalizado, restando analisar os debates desenvolvidos nas demais comissões e subcomissões temáticas a respeito da ADO. Desse modo, a presente seção contém excertos de pronunciamentos realizados tanto pelos próprios constituintes, como por autoridades públicas e professores convidados para participar das reuniões de tais órgãos da Assembleia. As declarações reproduzidas a seguir foram selecionadas, dentre tantas outras, por explicitarem as expectativas que os discursantes nutriam quanto aos efeitos práticos da criação da ADO, especialmente no que diz respeito às espécies de direitos que seriam assegurados por esse instituto e aos impactos que decorreriam de sua instituição para a sociedade brasileira.

2.2.1 Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher

O problema da inconstitucionalidade por omissão suscitou manifestações dignas de nota em todas as três subcomissões da comissão de n. 1 da Assembleia Nacional Constituinte, denominada Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher.

Convidado a participar de reunião de audiência pública promovida pela Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, o professor Carlos Roberto Siqueira Castro (BRASIL, 2014i), após citar o modelo previsto na Constituição portuguesa, salientou a importância da ideia de inconstitucionalidade por omissão diante da resistência verificada na realidade social e política brasileira ao cumprimento das normas constitucionais. Afirmou, ainda, que o descumprimento da Constituição por omissão estatal poderia ensejar

ressarcimento ao lesado por perdas e danos. Também no âmbito dessa subcomissão, Paulo Bisol (BRASIL, 2014t), relator da comissão de n. 1, aduziu que a inserção do conceito de inconstitucionalidade por omissão no texto constitucional seria capaz, por exemplo, de transformar em obrigação do Estado um plano de erradicação da pobreza em 10 (dez) ou 15 (quinze) anos, cujo descumprimento poderia resultar na perda da investidura pelas autoridades responsáveis.

O senador Paulo Bisol (BRASIL, 2014m) também manifestou-se sobre o assunto em reunião promovida pela Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, oportunidade na qual reiterou que seria um avanço enorme a adoção do conceito de inconstitucionalidade por omissão, por se tratar de mecanismo de efetividade capaz de garantir o direito da mulher, o direito da criança de ir à escola, a obrigação do Estado de erradicar a pobreza e, em geral, o direito de todos à igualdade de condições. Sua proposta incluía a criação de um tribunal constitucional, a quem caberia legislar em substituição ao órgão omissor. Esse seria, a seu ver, o único caminho possível para uma transformação da sociedade brasileira realizada a partir da Constituição.

De modo semelhante, o relator da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, deputado Darcy Pozza (PDS, direita), apresentou anteprojeto que permitia ao Poder Judiciário propor ao órgão omissor a edição de norma que suprisse a lacuna inconstitucional, o que considerava ser um avanço muito importante (BRASIL, 2014x). Por sua vez, o deputado José Fernandes (PDT, centro-esquerda) manifestou-se contrariamente a essa proposta por considerar que não seguia a tradição jurídica, uma vez que a concessão ao Judiciário de autorização para integrar lacunas legais retiraria a inércia deste Poder, a qual seria sua principal característica, bem como violaria o direito do Legislativo de legislar (BRASIL, 2014y). Nas palavras deste constituinte, “se desde o Direito romano são estas as normas, não há por que inovarmos agora, tirando inclusive do Poder Legislativo uma responsabilidade e um direito ao mesmo tempo, e dando ao Poder Judiciário responsabilidades não inerentes à sua função [...]” (BRASIL, 2014y, p. 266).

O relator da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, deputado Lysâneas Maciel (PDT, esquerda), fez constar de seu anteprojeto a Ação Direta de Inconstitucionalidade como instrumento de exercício da soberania (BRASIL, 2014v). Afirmou que a criação desse instituto seria providência da maior importância, por meio do qual se poderia suprir a omissão, fixar prazo para que ela fosse sanada ou impor a sanção de perda de investidura aos responsáveis por sua configuração. A preocupação do relator era de que cada

norma constitucional fosse acompanhada de uma garantia que lhe tornasse eficaz, o que dependia, a seu ver, da previsão de sanções ao seu descumprimento.

2.2.2 Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo

Quanto à Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, identificada como comissão de n. 3, destacam-se pronunciamentos apresentados perante a Subcomissão do Poder Legislativo e a já mencionada Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. O deputado Lúcio Alcântara (PFL, centro) constatou, na condição de membro da Subcomissão do Poder Legislativo, a grande preocupação dos diversos constituintes quanto à edição, no prazo mais curto possível, da legislação necessária à regulamentação das disposições da Constituição a ser promulgada, o que teria motivado sua sugestão de incluir artigo que contemplasse a ideia de inconstitucionalidade por omissão (BRASIL, 2014r).

Já no âmbito da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, o professor José Lamartine Corrêa de Oliveira (BRASIL, 2014k), ao prestar sua contribuição na condição de convidado, sugeriu a previsão de queixa contra a inconstitucionalidade por omissão, instituto que considerava ser da maior importância, sobretudo para a resolução de questões sociais e, em especial, para a garantia de direitos dos trabalhadores. Por sua vez, o professor Pinto Ferreira (BRASIL, 2014k) demonstrou preocupação a respeito da situação de “ilusão constitucional” que marcava, à época, as ordens constitucionais latino-americanas, consistente na ausência de eficácia real das normas programáticas relativas aos direitos sociais e econômicos. Esse quadro de reiterado descumprimento das normas constitucionais demandava, em seu entendimento, a introdução da ideia de inconstitucionalidade por omissão na ordem jurídica brasileira.

Também em reunião promovida por esta subcomissão, o constituinte Nelton Friedrich afirmou que a criação de instrumentos eficazes para o controle da omissão inconstitucional seria, talvez, “[...] o grande avanço nesta área da nova Constituição, [...] um grande momento, uma grande conquista [...]” (BRASIL, 2014q, p. 222).

2.2.3 Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições

Nelton Friedrich (BRASIL, 2014g) também se manifestou sobre a matéria durante reunião realizada pela Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, que era a comissão de n. 4. Em tal oportunidade, o deputado relatou a preocupação que havia não somente entre os constituintes, como em toda a sociedade brasileira, quanto à

necessidade de instituição de mecanismos de controle, eficácia e guarda da Constituição. Nesse sentido, considerou que a previsão de instrumentos destinados à fiscalização das hipóteses de inconstitucionalidade por omissão constituiria extraordinário avanço, pois esses mecanismos seriam eficazes para diminuir, ou mesmo extinguir, a presença das disposições meramente programáticas no texto constitucional. Ademais, destacou que a necessidade de combater a inconstitucionalidade por omissão foi uma das questões mais pacíficas nos debates e nas decisões realizados pelos membros da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, da qual fora relator.

De fato, referida subcomissão contou com a participação do então presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Márcio Thomaz Bastos (BRASIL, 2014p), para quem o País somente teria uma Constituição asseguradora do lançamento das bases de um regime democrático caso fosse instituída uma ação de inconstitucionalidade por omissão, a qual seria capaz de viabilizar a concretização de todas as disposições constitucionais. Em seu entendimento, essa seria uma inovação fundamental para tornar a Constituição operativa e corresponderia, “[...] seguramente, a uma das funções mais importantes d[a] Corte Constitucional.” (BRASIL, 2014p, p. 50).

Também participaram, como convidados, de reuniões dessa subcomissão o então procurador-geral da República, Sepúlveda Pertence (BRASIL, 2014s, p. 61), de acordo com quem a previsão da inconstitucionalidade por omissão seria “[...] o ponto nuclear de uma reflexão nova sobre o problema da eficácia da Constituição”; e o professor José Afonso da Silva (BRASIL, 2014h), que apresentou sua proposta de criação de instrumento de controle da inconstitucionalidade por omissão, cujo reconhecimento ensejaria a fixação de prazo para que o órgão competente preenchesse a lacuna verificada ou a prolação de sentença normativa pelo tribunal que a declarasse.

Ainda no âmbito da subcomissão mencionada, o constituinte Ruy Nedel (PMDB, centro) ressaltou a importância do instituto em exame para a defesa dos direitos das minorias, tendo afirmado que não via “[...] uma saída para as minorias segregadas, seja o problema de racismo, seja o problema do índio se não tivermos essa figura da inconstitucionalidade por omissão [...]” (BRASIL, 2014j, p. 23). Já o constituinte Fausto Fernandes (PMDB, centro-direita), ressaltou que sua preocupação não era quanto à obtenção de mera declaração da ocorrência de omissão inconstitucional, mas da instituição de dispositivos capazes de resolver o problema constatado (BRASIL, 2014u).

2.2.4 Comissão da Ordem Social

A matéria também foi objeto de debate durante reuniões promovidas pela Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, que compunha a Comissão da Ordem Social, de n. 7. A esse respeito, Alcení Guerra, que era o relator desta subcomissão (PFL, centro-direita), aduziu que a disciplina do tema da inconstitucionalidade por omissão poderia ser o grande avanço propiciado pela Constituição, especialmente quanto à defesa das minorias (BRASIL, 2014l). Em seu entendimento, o anteprojeto da subcomissão referida seria utópico e imaturo caso não contemplasse a inconstitucionalidade por omissão, prevendo a possibilidade de demissão da autoridade omissa. No mesmo sentido, Ruy Nedel (BRASIL, 2014o) afirmou que se tratava de ideia fantástica, além de defender as possibilidades de o Poder Judiciário fixar prazo para que a omissão fosse sanada e de suprir, por ato próprio, a lacuna inconstitucional.

2.2.5 Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação

No que diz respeito à Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, que compunha a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, de n. 8, merece destaque a manifestação de Louremberg Nunes Rocha (PMDB, centro-direita), que, além de classificar a inconstitucionalidade por omissão como problema seríssimo, ressaltou sua relevância relativamente ao direito à educação (BRASIL, 2014w).

2.2.6 Comissão de Sistematização e Plenário

Em pronunciamento externado durante reunião da Comissão de Sistematização, o deputado Aluísio Campos (PMDB, centro), sustentou que a Ação de Inconstitucionalidade constituiria a principal e mais ampla garantia não só dos direitos coletivos e sociais, como também dos individuais (BRASIL, 2014z).

Já em sessão plenária da Assembleia de 1987-1988, a constituinte Irma Passoni (PT, esquerda) defendeu o estabelecimento de mecanismos de controle da inconstitucionalidade por omissão como forma de propiciar a participação dos cidadãos no exercício do poder político e de garantir a aplicabilidade dos direitos e garantias fundamentais (BRASIL, 1988a). Ao justificar sua proposta, a deputada afirmou que a Constituição a ser promulgada não deveria

corresponder a um mero retrato da sociedade brasileira tal como estruturada à época, mas lhe cumpriria servir de quadro institucional para a superação do formalismo da tradição liberal verificada no País, em que as liberdades sociais estavam relegadas à condição de simples aspirações ou proclamações ornamentais.

Por fim, o senador Ruy Bacelar (PMDB, centro-direita) destacou, também em reunião plenária, a necessidade de superar o quadro de omissão inconstitucional que se verificava, especialmente, quanto às normas relacionadas ao direito à educação (BRASIL, 1988b).

2.3 Atribuição de eficácia restrita à ADO como reflexo da tradição liberal-conservadora do constitucionalismo brasileiro

A reconstrução dos debates da Constituinte acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão permite compreender que a eficácia restrita do instituto foi fruto de decisão expressamente adotada no âmbito da ANC e que representou uma reafirmação da tradição liberal-conservadora do constitucionalismo brasileiro.

Merece destaque, inicialmente, o entusiasmo demonstrado por diversos constituintes a respeito da positivação do instituto em exame. Em diversos pronunciamentos realizados durante reuniões promovidas pelos órgãos da Assembleia, a instituição de instrumentos destinados a combater o problema da inconstitucionalidade por omissão é considerada como sendo, senão o principal, um dos mais importantes avanços a serem propiciados pela promulgação da Constituição que se tinha em perspectiva. Esse entusiasmo era partilhado, notadamente, por constituintes que se manifestaram favoravelmente à atribuição de eficácia mais ampla à decisão que reconhecesse a omissão inconstitucional, a qual, além de simplesmente declarar a lacuna verificada, deveria ser apta a supri-la por si mesma, a veicular proposição normativa a ser examinada pelo órgão omissor ou a fixar prazo para que este tomasse as providências necessárias, sob pena de responsabilização.

A questão dos efeitos a serem produzidos pela ADO foi objeto de extensos e reiterados debates durante os trabalhos desenvolvidos pela Assembleia Constituinte. Não há dúvida, portanto, sobre a decisão que foi efetivamente tomada a respeito dessa questão: os constituintes optaram, de maneira explícita, pela atribuição de efeitos restritos ao julgamento de procedência do pedido formulado em ação direta por omissão.

Até que essa decisão final fosse tomada, entretanto, a redação conferida ao artigo que viria a disciplinar o instituto sofreu várias alterações, ora no sentido da ampliação da eficácia a ser produzida pela ADO e do rol dos legitimados a ajuizá-la, ora no sentido de sua restrição.

Não se observa, pois, um desenvolvimento linear ou progressivo em relação a tais questões. Ademais, no âmbito das comissões e subcomissões temáticas que trataram dessas questões, verifica-se que não havia correspondência entre a orientação político-ideológica dos constituintes e o conteúdo das propostas por eles apresentadas ou apoiadas. Em outras palavras, diversas emendas, tanto pela ampliação, quanto pela restrição da eficácia e do rol de legitimados para a ADO, foram apresentadas seja por constituintes de esquerda, seja por constituintes de direita, não havendo, no conjunto de tais fases, variação relevante a respeito do quantitativo e do conteúdo das emendas apresentadas em razão da orientação político-ideológica de seus autores.

Especificamente quanto à eficácia a ser produzida pela ADO, esse quadro de indistinção também se verifica nas votações dos Anteprojetos da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público e da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; bem como durante as fases iniciais dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Sistematização, somente deixando de ser observado a partir da votação do destaque relativo à Emenda n. 32.434, formulada pelo deputado Bonifácio de Andrada, em que, como visto, houve nítida polarização entre os constituintes de esquerda e de direita.

Esse destaque, que teve por objeto emenda de autoria de um dos líderes do “Centrão”, foi votado apenas 8 (oito) dias antes da divulgação do “Manifesto à Nação” de 11 de novembro de 1987 (BRASIL, 1988g), data que corresponde, como visto, ao surgimento desse grupo de constituintes. A partir daquele momento, o quadro descrito alterou-se significativamente: o texto destinado a prever a ADO, que vinha sofrendo reiteradas modificações, não se submeteu a nenhuma alteração substancial posteriormente; além disso, as votações pertinentes à eficácia do instituto que se realizaram após a aprovação da Emenda n. 32.434 foram marcadamente polarizadas entre os constituintes de direita e os de esquerda.

Assim, verifica-se que o “Centrão” e, especialmente, o deputado Bonifácio de Andrada desempenharam papel fundamental na aprovação do texto em vigor do artigo 103, § 2º, da Constituição, que confere eficácia restrita à ADO. A formação desse grupo contribuiu decisivamente para que a grande maioria dos constituintes de direita e centro-direita permanecesse alinhada à proposta defendida por um de seus líderes, tornando inviáveis, na prática, as tentativas isoladas de alteração da eficácia do instituto efetuadas posteriormente. Ressalte-se, aliás, que o “Centrão” e diversas das entidades do empresariado que o apoiava consideravam o controle da omissão inconstitucional e a eficácia plena das disposições constitucionais como pontos essenciais para balizar sua atuação quanto aos trabalhos desenvolvidos pela Constituinte (DREIFUSS, 1989).

Isso não significa, por certo, que o artigo 103, § 2º, da Constituição seja obra exclusiva de constituintes de direta e centro-direita, nem mesmo que o “Centrão” tenha logrado impor aos demais constituintes a aprovação desse dispositivo com o texto que permanece em vigor atualmente. As votações e propostas relatadas na Seção 2.1 revelam que a Emenda n. 32.434, apresentada por Bonifácio de Andrada, e a Emenda n. 2.040, de autoria do “Centrão”, também contaram com o apoio de constituintes de centro, de centro-esquerda e de esquerda, embora não correspondessem à maioria deles. Ademais, desde a primeira votação realizada pelo Plenário da Constituinte, em que o “Centrão” foi derrotado, a ideia de que esse grupo seria capaz de funcionar como “rolo compressor” do empresariado não se concretizou (DREIFUSS, 1989) e seus integrantes perceberam que teriam de deixar de lado sua postura inicial de intransigência e passar a negociar com os demais constituintes (PILATTI, 2008).

De qualquer modo, a decisão tomada pela Assembleia Constituinte no sentido de conferir eficácia restrita à ADO configura-se, nitidamente, como uma vitória de constituintes conservadores e liberais sobre progressistas. Essa conclusão é ratificada pelos debates narrados nas seções anteriores, marcados pelo embate entre constituintes que defendiam a conservação da tradição jurídica brasileira, a qual seria incompatível com a possibilidade de o Poder Judiciário intervir nas atribuições do Legislativo; e constituintes que sustentavam ser necessário reestruturar o Poder Judiciário e a sociedade brasileira a partir da Constituição, o que justificaria a concessão de eficácia mais ampla à Ação Direta por Omissão, de modo a torná-la um instrumento efetivo de concretização dos direitos fundamentais.

A constatação apresentada por último não gera surpresa. De modo diverso, ela concilia-se com diversas das características que, de acordo com Roberto Gargarella (2011), marcaram os processos de reforma constitucional ocorridos durante as últimas décadas nos países latino-americanos. Segundo o diagnóstico apresentado por esse autor, a maioria das nações latino-americanas herdou sua estrutura constitucional de acordos firmados, durante o século XIX, entre forças conservadoras e liberais, as quais, embora divergissem sobre diversas questões, concordaram quanto à criação de ordenamentos políticos excludentes, em que a participação popular no exercício do poder político era dificultada e as decisões públicas mais importantes cabiam a órgãos que não eram controlados diretamente pela cidadania, aos quais o cidadão comum tinha acesso limitado. O próprio controle de constitucionalidade surgiu, justificou-se e desenvolveu-se, segundo Gargarella (2011), sob a convicção de que a imparcialidade poderia ser melhor reconhecida por um grupo restrito de pessoas ilustradas, sem contato político com a sociedade.

Esse legado liberal-conservador, que, à primeira vista, não limita o exercício do Poder Constituinte originário, reveste certas concepções da aparência de que integrariam uma espécie de patrimônio institucional comum e indiscutível da humanidade. Isso ocorre, de acordo com Gargarella (2011), com ideias tais como o equilíbrio de Poderes, a organização tripartida dos Poderes e as faculdades de veto cruzadas, as quais são postas fora de discussão, em evidente restrição à “imaginação constitucional”.

Sob a perspectiva resignada de que tais concepções seriam inquestionáveis, as vitórias obtidas pelos progressistas nesses processos de reforma constitucional têm se limitado, em regra, à incorporação formal de novos direitos aos textos constitucionais, o que, no entanto, não tem sido acompanhado de reformas institucionais tendentes a assegurar o exercício desses direitos mediante o fortalecimento da capacidade de intervenção e controle dos cidadãos na política. Sendo assim, apesar de salientar aspectos positivos da positivação constitucional de direitos novos, Gargarella (2011) sustenta que uma reforma progressista de determinada ordem constitucional depende, também, da introdução de alterações profundas no restante da estrutura constitucional que os contemplará, bem como da reestruturação de outras esferas da sociedade que estão em contato com o direito.

As características apontadas por Roberto Gargarella (2011) estão presentes nos debates constituintes relacionados à ADO. À semelhança do que ressaltou o autor, percebe-se que as propostas no sentido de conferir a qualquer interessado ou a determinado conjunto de cidadãos legitimidade para ajuizar a ADO, de modo a torná-la um instrumento do exercício da soberania popular e da defesa das minorias, restaram vencidas, de modo que os mecanismos de controle concentrado de constitucionalidade permanecem, sob a égide da Constituição de 1988, acessíveis a poucas entidades da sociedade civil.

Quanto à eficácia atribuída ao instituto em exame, logrou êxito proposta que se fundamentava, de modo explícito, na tradição jurídica brasileira e na caracterização de determinada competência como sendo uma prerrogativa inerente ao Poder Legislativo, cuja modificação instituiria uma situação política inaceitável e implicaria afronta a um suposto direito de tal órgão (BRASIL, 1988g). Como se nota, um modelo específico de separação de Poderes foi concebido como limite a ser observado pelo próprio Poder Constituinte originário.

Ademais, prevaleceu o argumento de que seria necessário preservar o bom relacionamento entre os Poderes estatais, ainda que em detrimento da concretização dos direitos fundamentais (BRASIL, 1988g). Sendo assim, o Constituinte de 1987-1988 contemplou extenso rol de direitos fundamentais, mas, ao criar a ADO, supostamente destinada à sua efetivação, limitou a eficácia do instituto de modo a manter praticamente inalterada a estrutura

institucional herdada do regime anterior: a edição de lei necessária à regulamentação de determinado dispositivo constitucional permanece dependente, em regra, do exercício do poder de iniciativa pela autoridade competente para deflagrar o processo legislativo, bem como da aprovação das duas Casas do Congresso Nacional e da sanção presidencial.

Entretanto, ao menos uma das conclusões constantes do diagnóstico apresentado por Gargarella (2011) não é confirmada no caso específico do processo de criação da ADO, o que, evidentemente, não é suficiente para refutar seu acerto em relação aos demais institutos previstos pela Constituição brasileira. Trata-se da afirmação de que as forças progressistas foram coniventes com a manutenção do *status quo* institucional, tendo se limitado, em sua participação nos processos de reforma constitucional, a propor a inclusão de um maior número de direitos nos textos constitucionais. Com efeito, embora não tenham logrado êxito, a análise dos debates referentes à votação do Destaque n. 1.705, realizada pelo Plenário da Constituinte, mostra claramente que diversos constituintes de esquerda defenderam, enfaticamente, a necessidade de reestruturação do Poder Judiciário e da sociedade brasileira, ao invés de mudanças pontuais no elenco de direitos fundamentais positivados, de modo a assegurar sua observância efetiva.

3 A ADO NA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Na jurisprudência do STF, houve um debate reduzido acerca das ações de inconstitucionalidade por omissão, que, desde o início, parecem ter sido consideradas como ações de importância limitada e de impacto político pequeno. Desde o primeiro julgamento, as questões jurídicas de maior densidade não se ligavam às peculiaridades do controle de omissão, mas aos limites da “ação direta de inconstitucionalidade”, que foi, até 2008, a classe processual utilizada para o controle concentrado de atos omissivos.

A inexistência de controvérsias mais acirradas parece decorrer do fato de que a Constituição regulou de modo expreso os efeitos da ADO, conferindo-lhe o caráter meramente declaratório que é a principal marca desse processo até hoje. A regulação lacônica do MI abriu espaço para debates acalorados, divergências interpretativas acentuadas e desenvolvimentos jurisprudenciais mais amplos, que culminaram nos julgamentos de 2007 que atribuíram caráter constitutivo para suas decisões. Como veremos, desde os primeiros julgamentos dos mandados de injunção, o tribunal repercutiu os embates teóricos que contrapunham os defensores de um MI com efeitos constitutivos aos juristas que sustentavam que o MI deveria ter os mesmos efeitos da ADO. Para os fins deste trabalho, o mais importante é notar que ambos os lados convergiam no reconhecimento de que o texto constitucional não abria espaço para uma ADO com efeitos constitutivos.

Característica recorrente dos debates sobre a omissão inconstitucional é que raramente as peculiaridades da ADO foram debatidas no contexto do julgamento dessas ações. Como os conflitos mais acirrados estiveram sempre na definição dos limites do MI, as principais análises sobre a ADO afloraram nos julgamentos de mandados de injunção, sendo notável que o principal *leading case* sobre as ADOs é a MI 107 QO (BRASIL, 1990), em que o caráter declaratório da ADO é utilizado como argumento para justificar a restrição do alcance do mandado de injunção. No caso do MI, a linha jurisprudencial definida em 1989 foi sendo ampliada até uma ruptura definitiva em 2007. Porém, no caso da ADO, foram mantidas as linhas básicas definidas no *leading case* de 1989.

3.1 A jurisprudência defensiva no controle abstrato

A primeira ação direta de inconstitucionalidade por omissão ajuizada perante o STF foi a ADI 19 (BRASIL, 1989a), proposta em fevereiro de 1989 pelo então governador de Alagoas, com o objetivo de determinar que a Assembleia Legislativa daquele Estado fosse impedida de

efetuar pagamentos superiores aos do Poder Executivo para cargos com funções similares, por tal comportamento violar a regra original do artigo 39, § 1º, que determinava a “[...] isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário [...]” (BRASIL, 1988i). Em menos de um mês, esse processo foi extinto sem julgamento de mérito pelo STF sob o fundamento de que o instituto previsto pelo artigo 103, § 2º, da Constituição destinar-se-ia a suprir, tão somente, as omissões de caráter normativo, e não práticas administrativas inconstitucionais.

Desde o primeiro julgamento, observa-se no STF a articulação explícita de uma linha argumentativa que veio a ser chamada posteriormente de “jurisprudência defensiva”: interpretações restritivas das vias de acesso aos tribunais superiores sob o argumento (explícito ou implícito) de que certas interpretações devem ser evitadas porque elas conduziram a uma demasiada multiplicação de processos (BRASIL, 2005a). Como argumentou o min. Aldir Passarinho (BRASIL, 1989a), admitir o controle da omissão inconstitucional configurada por práticas institucionais que negavam eficácia adequada à Constituição Federal abriria para a ADI um “[...] campo interminável, desvirtuando-lhe o alcance e o sentido”. A definição desse “alcance e sentido” a serem preservados se tornou a questão principal a ser enfrentada pelo STF, pois ela configurava a autodefinição dos objetivos institucionais do tribunal e dos limites de sua competência.

No regime constitucional anterior, o acesso ao controle concentrado era restrito porque todas as ações eram submetidas ao filtro do procurador-geral da República, que detinha o monopólio da legitimidade ativa nas representações por inconstitucionalidade. A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 ampliou o rol dos legitimados, seguindo uma proposta que teve origem entre os próprios constituintes e não decorria de orientação do STF, cujas propostas se encaminhavam no sentido de manter a sistemática processual vigente. A abertura ensaiada por essa ampliação logo sofreu várias restrições por parte do STF, que limitou a legitimidade de vários atores ao critério de “pertinência temática” criado pelo próprio tribunal, além de fixar outras interpretações que mantinham o acesso ao controle concentrado tão circunscrito quanto possível. A interpretação restritiva do sentido de “ato normativo estadual” para excluir desse campo as normas que definiam a remuneração concreta dos servidores pode ser compreendida como parte desse esforço, pois incorporou uma distinção “norma abstrata/concreta” para incluir apenas as primeiras no âmbito do controle.

Percebe-se, claramente, o critério de seletividade utilizado pelo tribunal quando se nota que ele poderia ter escolhido avaliar a constitucionalidade dos atos normativos que definem as remunerações dos servidores, mas descreveu a ação do governador como voltada a impedir o

“ato concreto de pagamento” e não a impugnar as normas que lhe davam origem. Confirma-se, a propósito, a artificialidade do argumento utilizado por Aldir Passarinho e referendado pela unanimidade dos ministros:

Na hipótese dos autos, entretanto, não pretende o autor da ação que seja suprida qualquer omissão para adoção de medida que se faça necessária ante norma constitucional, mas sim que a Assembléia Legislativa fixe determinados limites quanto aos vencimentos de seus funcionários, o que é bem diverso. (BRASIL, 1989a).

Apesar de qualificar expressamente a omissão, o núcleo dessa decisão não lida com elementos particulares do caráter omissivo, mas do tipo de norma cuja constitucionalidade poderia ser avaliada pelo tribunal. Ao classificar o estabelecimento de limites aos vencimentos como “ato concreto” e não como “ato normativo”, o limite traçado se aplica tanto para o controle da omissão como da atuação legislativa.

Esse tipo de decisão foi cristalizado nos primeiros anos de vigência da Constituição, como na ADI 647, em que se reafirmou a impossibilidade de controlar concentradamente a “[...] constitucionalidade de atos administrativos que têm objeto determinado e destinatários certos [...]” (BRASIL, 1992, p. 36), o que deixava em aberto para esse tipo de ato apenas a via difusa do controle concreto. E até hoje ela permanece como orientação dominante, como indica recente acórdão proferido no julgamento do ADI 2630 AgR:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem ressaltado que atos estatais de efeitos concretos não se expõem, em sede de ação direta, à fiscalização concentrada de constitucionalidade. A ausência do necessário coeficiente de generalidade abstrata impede, desse modo, a instauração do processo objetivo de controle normativo abstrato. Precedentes. (BRASIL, 2014tt).

3.2 O primeiro *leading case*: a Questão de Ordem no Mandado de Injunção 107

Ainda em 1989, o STF enfrentou a questão relativa aos efeitos decorrentes da decisão que julga procedente o pedido veiculado em ADO. No MI 107, o tribunal enfrentava a questão da autoaplicabilidade do artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição, em cujos termos “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (BRASIL, 1988i), e o relator min. Moreira Alves considerou ser previamente necessário definir a “natureza jurídica” do MI, sem o que seria impossível avaliar adequadamente seus efeitos. Foi, então, suscitada questão de ordem no MI 107 (BRASIL,

1990), na qual o debate dos ministros acerca das características e da eficácia do MI exigiu uma análise também das características da ADO.

A MI 107 QO foi decidida, por unanimidade, nos termos do voto proferido pelo relator, que ressaltou o fato de a Constituição não conter preceito expresso a respeito da natureza do MI e dos efeitos da providência jurisdicional dele decorrente, bem como propôs uma solução que avaliou as duas posições sustentadas, à época, acerca dessas questões. De acordo com a primeira delas, o MI destinar-se-ia a propiciar uma decisão que declarasse a ocorrência da omissão inconstitucional, a fim de que a entidade, autoridade ou órgão omissor adotasse as providências necessárias à sua eliminação. Já a segunda posição era no sentido de que uma decisão de procedência em MI deveria ser uma sentença constitutiva em favor do autor, que veiculasse a regulamentação necessária para o exercício do direito, liberdade ou prerrogativa mencionados no inciso LXXI do artigo 5º da Constituição.

Segundo Moreira Alves, a segunda orientação possuía algumas variantes. A primeira decorria de uma divergência relativamente ao momento em que deveria ser aplicada a regulamentação veiculada pela decisão: enquanto alguns juristas defendiam que o MI deveria ordenar ao réu que aplicasse ao autor as regras definidas no MI, outros sustentavam que o MI deveria ter um caráter constitutivo (regulando a matéria), mas não mandamental (ordenando o imediato cumprimento). A segunda variante se referia aos limites da eficácia do julgado proferido: debatia-se se a regulamentação expedida teria eficácia restrita às partes do processo ou se ela seria extensível a todas as pessoas em situação idêntica à do impetrante.

Ao avaliar qual dessas orientações era compatível com os dispositivos constitucionais relacionados ao MI, Moreira Alves rejeitou a tese de que somente decisões de natureza constitutiva seriam capazes de viabilizar o exercício de direitos limitados pela omissão impugnada porque a mera cientificação da autoridade omissa, sem qualquer sanção, não combateria eficazmente a inércia. No entendimento de Moreira Alves, esse argumento era insubsistente por três motivos:

- a) **Limitação constitucional do âmbito possível de regulação.** Mesmo que permitisse ao Poder Judiciário expedir normas regulamentadoras, a Constituição não permitia desrespeitar as regras financeiras e orçamentárias ou alterar a definição de políticas e estratégias de melhor aplicação de dinheiros públicos. Portanto, estaria fora do campo regulável pelo STF a maior parte dos casos de omissão existentes, cuja supressão dependeria da organização prévia de serviços ou da alocação específica de recursos públicos;

- b) **Falta de condições técnicas para a regulação judicial.** Em diversas hipóteses, o órgão do Poder Judiciário competente para julgar o MI não possuiria condições técnicas para expedir a regulamentação necessária;
- c) **Sistemática constitucional.** A Constituição não permite ao Poder Judiciário regulamentar dispositivo constitucional sequer por meio da ADO, que possui natureza abstrata e destina-se a produzir eficácia *erga omnes*. Assim, com maior razão, tal providência de caráter constitutivo seria inviável em sede de MI, sob pena de afronta aos princípios da separação de Poderes e da legalidade, previstos, respectivamente, pelos artigos 2º e 5º, inciso II, da Constituição.

Foi na análise desse último argumento que o tribunal avaliou, pela primeira vez, as características e efeitos da ADO, fixando diretrizes que interessam diretamente ao presente estudo. Especificamente quanto à ADO, Moreira Alves indicou que a providência jurisdicional decorrente de seu julgamento deveria possuir eficácia meramente declaratória e mandamental, restringindo-se a declarar a ocorrência da omissão inconstitucional verificada e a cientificar o órgão ou autoridade responsável. As justificativas utilizadas para fundamentar seu entendimento foram três (BRASIL, 1990, p. 34):

- a) A impossibilidade de expedição de regulamentação normativa pelo STF em sede de ADO decorreria do próprio texto constitucional, o qual conteria vedação expressa nesse sentido;
- b) Nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, verificar-se-ia, “[...] claramente, que não se deu ao Supremo Tribunal Federal [...] o poder de legislar, ainda que provisoriamente, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão [...]”;
- c) A interpretação por proposta “[...] é, sem dúvida alguma, a que se compatibiliza com o sistema constitucional vigente [...]”, tendo em vista, especialmente, os referidos princípios da separação de Poderes e da legalidade.

De acordo com Moreira Alves, todos os elementos de interpretação que poderiam ser extraídos dos textos constitucionais pertinentes ao instituto em exame conduziram à interpretação por ele defendida. A Constituição teria partido “[...] da premissa de que, com a procedência da ação direta [...], o Poder competente, declarada a inconstitucionalidade de sua omissão, não persistirá em sua atitude omissa” (BRASIL, 1990, p. 38), o que, a seu ver, seria

razão suficiente para concluir que a eficácia declaratória e mandamental é constitucionalmente satisfatória para a ADO.

O voto condutor do acórdão proferido no julgamento da MI 107 QO (BRASIL, 1990) utilizou-se da abordagem hermenêutica tradicional ao reconhecer a presença de uma lacuna que impedia a realização de uma interpretação literal (que seria suficiente para o tratamento dos efeitos da ADO) e suprir esse problema mediante uma combinação de elementos teleológicos baseados na “vontade do legislador” e de elementos sistemáticos baseados no cotejo entre institutos similares (no caso, MI e ADO). Embora não se fale explicitamente em “lacuna”, que naquele momento já era uma argumentação pouco usual no âmbito da dogmática constitucional, é sintomático que os argumentos utilizados para enfrentar a questão dos efeitos sejam justamente aqueles empregados para lidar com as lacunas pela Escola da Exegese e pela Jurisprudência dos Conceitos, que exerceram especial influência na cultura jurídica durante o século XIX (HESPANHA, 1998). Essas correntes se distinguem quanto à solução preferencial definida para as situações em que a letra da lei era considerada insuficiente: para a Escola da Exegese, o sentido gramatical somente poderia ser ultrapassado quando evidentemente incompatível com a intenção do legislador, ao passo que a Jurisprudência dos Conceitos propunha a busca da integração do sentido particular de uma norma com o sentido do sistema jurídico como um todo, valorizando a *mens legis* acima da *mens legislatoris* (COSTA, 2014). No caso específico, os dois argumentos se reforçaram porque a identificação da vontade do legislador (quanto ao MI) foi feita mediante uma análise sistemática, e ambos apontavam para a impossibilidade de uma interpretação que conferisse ao MI efeitos amplos (que seriam, *a priori*, compatíveis com os sentidos literais possíveis das disposições constitucionais que o criaram).

Essa combinação de critérios hermenêuticos foi retomada na fundamentação de outros votos que compuseram o acórdão (BRASIL, 1990). A exemplo de Moreira Alves, o min. Aldir Passarinho referiu-se aos trabalhos da Constituinte, ao texto expresso do artigo 103, § 2º, da Constituição e aos princípios da legalidade e da separação de Poderes para sustentar a impossibilidade de o Judiciário suprir omissões de órgãos dos Poderes Legislativo ou Executivo. De modo semelhante, o min. Octavio Gallotti asseverou que Moreira Alves havia esgotado todas as possibilidades práticas e teóricas de se atribuir ao MI efeitos constitutivos, e o min. Sydney Sanches sustentou que a eficácia das sentenças proferidas em MI só poderia corresponder àquela apontada no voto do min. Moreira Alves, não havendo razão para presumir que elas seriam descumpridas pelos órgãos omissos.

Também participou do julgamento o min. Sepúlveda Pertence (BRASIL, 1990, p. 45), que, logo de início, asseverou “[...] que repetiria, em grande extensão, a linha logicamente exaustiva do voto do Relator”. Em consonância com Moreira Alves, Sepúlveda Pertence salientou que a ideia de atribuir ao STF competência para suprir a omissão normativa fora proposta à Assembleia Nacional Constituinte e por esta expressamente rejeitada. Aduziu, também, ser inadequado presumir o descompromisso do Poder Legislativo quanto à concretização das normas constitucionais e a insuficiência da decisão de caráter mandamental, cuja prolação, a seu ver, teria, “[...] quando menos, um papel de grande relevância como instrumento de legitimação das pressões sociais para a conquista efetiva da regulamentação necessária à implementação constitucional” (BRASIL, 1990, p. 50). Por fim, em discordância com Moreira Alves, Sepúlveda Pertence não compreendeu a atribuição de eficácia mandamental à ADO e ao MI como sendo a única interpretação possível da Constituição, embora considerasse essa solução a mais adequada para o contexto da época. De modo semelhante, os ministros Paulo Brossard e Célio Borja consideraram como adequada a solução proposta por Moreira Alves quanto à eficácia atribuída aos institutos referidos, embora não tenham rejeitado a possibilidade de posterior modificação desse entendimento, diante de eventuais necessidades futuras.

A minuciosa discussão ocorrida na MI 107 QO (BRASIL, 1990), reforçada pela unanimidade das conclusões alcançadas, fez com que essa decisão se tornasse o *leading case* sobre a eficácia decorrente das decisões proferidas em sede de MI e de ADO.

3.3 A persistência do entendimento da MI 107 QO

Seguindo a abertura para alterações futuras, já apontada por Pertence, Brossard e Borja, bem como o fato de que essa decisão foi submetida a críticas severas desde o primeiro momento (MEDEIROS, 1993), não tardaram a ocorrer revisões significativas no entendimento fixado por tal julgado. Gilmar Ferreira Mendes (MENDES, 2012) aponta que, já no julgamento do MI 283 (BRASIL, 1991c), ocorrido em março de 1991, o STF estipulou como consequência para o descumprimento do prazo definido o reconhecimento ao impetrante do direito de obter reparação por perdas e danos. Essa decisão não constituiu, propriamente, uma ruptura em relação ao julgamento proferido na MI 107 QO (BRASIL, 1990), em que diversos ministros já admitiam a adoção de outros mecanismos de acautelamento do direito não exercitável em razão da omissão estatal, a par da sugestão de Moreira Alves pela suspensão dos processos que

tivessem esse direito por objeto. Assim como no precedente firmado no *leading case*, não se admitiu que o próprio tribunal colmatasse a lacuna inconstitucional.

Mais próxima à adoção de uma providência de caráter normativo pelo próprio tribunal foi a solução acolhida no julgamento do MI 232 (BRASIL, 1991b), realizado em agosto de 1991 e relatado pelo min. Moreira Alves. Nesse caso, o STF reconheceu a mora do Congresso Nacional quanto ao dever de legislar imposto pelo artigo 195, § 7º, da Constituição, que dispõe serem isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei. Além de declarar o estado de mora do impetrado e fixar-lhe prazo para saná-lo, o tribunal decidiu que, caso transcorrido o período estipulado sem que fosse editada a regulamentação legal, a requerente passaria a gozar da imunidade pretendida, independentemente dos condicionamentos que poderiam ser, posteriormente, definidos por lei. Embora Moreira Alves tenha sustentado que essa decisão estava na mesma linha do julgado proferido na MI 107 QO, por não envolver atuação legislativa por parte do tribunal, percebe-se, com Gilmar Mendes (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1364), que, “[...] sem assumir compromisso com o exercício de uma típica função legislativa, o Supremo Tribunal Federal afastou-se da orientação inicialmente perfilhada, no que diz respeito ao mandado de injunção”.

Alterações mais drásticas ocorreriam no ano de 2007, em que foram julgados os MIs 670, 708, 712 e 721. Em agosto daquele ano, o STF julgou parcialmente procedente o pedido veiculado no MI 721 (BRASIL, 2008d), impetrado por servidora pública que pretendia exercer o direito à aposentadoria especial previsto pelo artigo 40, § 4º, da Constituição, não obstante a ausência de lei complementar capaz de viabilizar seu exercício. Ao apreciar a questão, o min. relator Marco Aurélio conclamou seus pares a refletir sobre a frustração gerada pelo entendimento inicialmente adotado quanto ao alcance do MI, que haveria transformado o instituto em algo que não interessava ao cidadão. Salientando ser inadequado confundi-lo com a ADO, Marco Aurélio sustentou que o MI deveria ensejar o estabelecimento, para o caso concreto e de forma temporária, das balizas normativas necessárias ao exercício do direito assegurado constitucionalmente, o que, a seu ver, não se confundiria com o desempenho da atividade do Poder Legislativo. Em vista disso, concluiu pela adoção da disciplina prevista pelo artigo 57 da Lei n. 8.213/91, que diz respeito ao regime geral de previdência social, como forma de viabilizar à impetrante a fruição do direito à aposentadoria especial.

Já os MIs 670, 708 e 712 foram julgados em sessão realizada no dia 25 de outubro de 2007 e tinham por objeto omissão estatal consistente na ausência de edição de lei específica para regulamentar o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto pelo artigo

37, inciso VII, da Constituição. Nos MIs 670 (BRASIL, 2009a) e 708 (BRASIL, 2009b), prevaleceu o entendimento sustentado pelo min. Gilmar Mendes, que lavrou o voto condutor de cada um dos acórdãos respectivos. Em ambos os casos, Gilmar Mendes afirmou que o STF deveria alterar sua perspectiva quanto às possibilidades jurisdicionais de controle de constitucionalidade das omissões legislativas, especialmente diante de sua relevância para a realização dos direitos fundamentais de caráter social. Assim, em substituição à orientação acolhida no julgamento da MI 107 QO (BRASIL, 1990), que atribuía idênticas consequências jurídicas às decisões proferidas em ADO e em MI, o ministro propôs que o tribunal exercesse intervenção mais decisiva, que não se limitasse a emitir “apelo ao legislador”, o qual teria se revelado inoperante em casos anteriores.

Gilmar Mendes defendeu, então, o reconhecimento de uma função positiva ao juiz constitucional, a quem caberia proferir decisões aditivas ou modificativas em busca de conferir maior efetividade à Constituição, sem, com isso, assumir o papel do legislador, cuja vontade hipotética deveria ser observada. Em vista disso, a solução proposta pelo ministro não correspondeu à edição de uma normatização nova pelo STF, mas à adoção, em caráter provisório e com as adaptações necessárias para as greves praticadas no serviço público, de regras aplicáveis às greves realizadas no âmbito privado, constantes das Leis n. 7.701/88 e 7.783/89, caso a omissão não fosse sanada no prazo de 60 (sessenta) dias.

As decisões proferidas nos MIs 670 e 708 não limitaram sua eficácia aos respectivos impetrantes e seus substituídos, mas enunciaram determinação aplicável aos diversos servidores públicos. Essa solução também foi adotada no julgamento do MI 712 (BRASIL, 2008c), cujo acórdão foi redigido pelo min. Eros Grau. Em seu voto, Eros Grau afirmou que o STF, ao invés de emitir, inutilmente, decisões desvestidas de eficácia, deveria proferir julgados que surtiram efeitos práticos, ou seja, que suprissem as omissões verificadas em sede de MI. Diante disso, o ministro aduziu que o Poder Judiciário estaria vinculado pelo poder-dever de formular, no MI, a norma regulamentadora faltante, o que, embora se caracterizasse como exercício de atividade normativa, não constituiria desempenho de função legislativa, razão pela qual não haveria afronta ao princípio da separação de Poderes. A atribuição desse poder-dever ao tribunal seria indispensável, a seu ver, para tornar eficaz o disposto no artigo 37, inciso VII, da Constituição.

Como se nota, os limites inicialmente definidos pelo STF para a eficácia da decisão proferida no MI foram superados em julgados mais recentes. Entretanto, não se verifica semelhante evolução jurisprudencial quanto à ADO. Com efeito, o entendimento fixado no julgamento da MI 107 QO (BRASIL, 1990) foi observado em todas as 29 (vinte e nove) ações diretas por omissão julgadas total ou parcialmente procedentes ao longo do período que se

estende entre os anos de 1994 a 2005. Em outros termos, o STF limitou-se, no julgamento de cada uma dessas ações, a declarar a existência de omissão inconstitucional e a cientificar a autoridade ou órgão responsável para que tomasse as providências necessárias a saná-la. Refere-se à ADI 889, julgada em 1994; às ADIs 2.061, 2.481, 2.486, 2.490, 2.491, 2.492, 2.493, 2.496, 2.497, 2.498, 2.503, 2.508, 2.509, 2.510, 2.511, 2.512, 2.516, 2.517, 2.518, 2.520, 2.524, 2.525 e 2.537, julgadas no ano de 2001; às ADIs 2.504, 2.506, 2.507 e 2.519, julgadas em 2002; e à ADI 3.276, julgada em 2005.

3.4 A ADI 3.682: o entrelaçamento entre ação e omissão

Em maio de 2007, o STF julgou procedente o pedido formulado na ADI 3.682 (BRASIL, 2007c), em julgamento que alguns autores consideram ter revisto o entendimento acolhido naquele *leading case*. A esse respeito, Walber de Moura Agra (2012) sustenta que, ao fixar prazo para o cumprimento da decisão proferida em tal ação direta, o tribunal haveria consolidado um novo posicionamento sobre a eficácia da ADO; na mesma linha, Pedro Lenza (2012) afirma que o tema foi amplamente revisto pelo STF nesse julgado. Cumpre notar, entretanto, que o prazo estipulado pela corte no julgamento da ADI 3.682 não se revestia de caráter vinculante, razão pela qual sua aposição não é suficiente para configurar a suposta incompatibilidade entre essa decisão e o julgado proferido na MI 107 QO.

Na ação direta mencionada, questionava-se a ausência da lei complementar prevista no artigo 18, § 4º, da Constituição, que deveria definir o período no qual poderia ocorrer a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios. Após destacar a importância da ADO para a concretização da Constituição como um todo, o min. Gilmar Mendes, relator da ADI 3.682, salientou que, não obstante a ausência da lei complementar referida, diversos Municípios foram irregularmente criados por leis estaduais, algumas das quais foram declaradas inconstitucionais pelo STF, ao passo que outras foram mantidas em vigor pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, diante da consolidação de situações fáticas que não poderiam ser ignoradas. O período estipulado serviria para que a lei complementar faltante fosse editada e os legisladores estaduais pudessem reapreciar o tema a partir dos parâmetros a serem estabelecidos por aquele diploma legal que se tinha em perspectiva.

Assim, tendo em vista o prazo de 24 (vinte e quatro) meses determinado pelo tribunal no julgamento de outras ações diretas, Gilmar Mendes votou pela declaração do estado de mora em que se encontrava o Congresso Nacional, a fim de que este órgão suprisse a omissão verificada no prazo de 18 (dezoito) meses. O próprio ministro relator ressaltou, porém, que não

se tratava “[...] de **impor** um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável [...]” (BRASIL, 2007c, p. 604, grifo nosso). De modo semelhante, o min. Sepúlveda Pertence afirmou que preferia não se comprometer com o prazo por considerá-lo mero apelo à razoabilidade temporal. Já o min. Marco Aurélio, por considerar que o prazo sugerido seria cogente, manifestou-se contrariamente à sua estipulação.

Como resultado desses debates, a ADI 3.682 foi julgada procedente por unanimidade de votos, tendo constado da ementa do acórdão então proferido o esclarecimento de que o prazo de 18 (dezoito) meses serviria, tão somente, de parâmetro temporal razoável. Ressalte-se, ainda, que o então presidente da Câmara dos Deputados, deputado Arlindo Chinaglia, questionando os efeitos práticos da decisão proferida na ADI 3.682, enviou ao presidente do STF o Ofício n. 1073/2008/SGM/P (BRASIL, 2014pp), de 02 de setembro de 2008, por meio do qual manifestou sua discordância em relação ao estabelecimento de prazo para o Congresso Nacional exercer sua função precípua, com fundamento no artigo 2º da Constituição. Em resposta, o min. Gilmar Mendes, que presidia o tribunal à época, determinou o envio, ao presidente desse órgão legislativo, de ofício (BRASIL, 2008b) em que se reproduzisse o esclarecimento constante da ementa do acórdão mencionado.

O acórdão prolatado na ADI 3.682 serviu de precedente para a decisão monocrática proferida pelo min. Dias Toffoli no julgamento do pedido de medida cautelar formulado na ADO 24 (BRASIL, 2013b), por meio da qual o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil insurge-se contra a mora legislativa relacionada à elaboração da lei de defesa do usuário de serviços públicos, determinada pelo artigo 27 da Emenda Constitucional n. 19/98. Considerando que referida lei já deveria ter sido editada há mais de uma década, Dias Toffoli deferiu a medida cautelar pleiteada, definindo prazo razoável de 120 (cento e vinte) dias para que as autoridades editassem o diploma mencionado. Salientou, no entanto, que o prazo fixado “[...] não tem por objetivo resultar em interferência desta Corte na esfera de atribuições dos demais Poderes da República. Antes, há de expressar como que um apelo ao Legislador para que supra a omissão inconstitucional [...]” (BRASIL, 2013b). Ademais, o ministro rejeitou o pedido de cautelar na parte em que o requerente pedia a aplicação subsidiária e provisória da Lei n. 8.078/90, explicitando, desse modo, o tratamento diferenciado atribuído pela atual jurisprudência do STF aos institutos da ADO e do MI.

Ainda a respeito da eficácia produzida por decisão proferida na ADO, deve-se mencionar o julgamento conjunto das ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, realizado em fevereiro de 2010 (BRASIL, 2011). Tais ações possuíam objetos que, embora fossem diversos entre si,

estavam imbricados por relação de conexão: todas relacionavam-se à regulamentação do artigo 161, inciso II, da Constituição, o qual exige a edição de lei complementar que estabeleça os critérios de rateio dos recursos componentes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.

Conforme relatado pelo min. Gilmar Mendes, a ADI 1.987 foi ajuizada como ação direta por omissão, tendo por objeto a inércia do Congresso Nacional em regulamentar o mencionado artigo 161, inciso II, da Constituição. De acordo com as autoridades que ajuizaram essa ação, a Lei Complementar n. 62/89, editada a pretexto de regulamentar referida disposição constitucional, seria inadequada para cumprir tal desiderato, uma vez que haveria fixado critérios de rateio em caráter provisório e de forma arbitrária, os quais não atenderiam à finalidade de redistribuição de recursos que inspirara a criação do fundo mencionado. Em vista disso, sustentaram que, até o momento em que fora ajuizada a ação direta, os critérios de rateio justos e objetivos exigidos pela Constituição nunca haviam sido fixados, o que caracterizaria situação de omissão inconstitucional.

Já as ADIs 875, 2.727 e 3.243 destinavam-se, por razões semelhantes às alegadas na petição inicial da ADI 1.987, à impugnação de dispositivos da própria Lei Complementar n. 62/89. Desse modo, tratava-se, em princípio, de ações diretas de inconstitucionalidade por ação.

O relator das ações diretas mencionadas, min. Gilmar Mendes, na tentativa de delimitar o objeto dessas causas, observou a similitude entre os pedidos e causas de pedir nelas formulados, não obstante a caracterização de apenas uma delas como sendo ação direta por omissão. Notou, então, que todas essas ações envolviam questão de inconstitucionalidade por omissão parcial, consistente na insuficiência da Lei Complementar n. 62/89 para a regulamentação adequada do artigo 161, inciso II, da Constituição. Isso explica a dificuldade enfrentada pelo ministro ao buscar distinguir, entre si, os objetos das ações diretas mencionadas, pois a declaração de inconstitucionalidade por omissão parcial do legislador contém a declaração da inconstitucionalidade de uma norma legal. Diante disso, Gilmar Mendes passou a considerar, como sendo o objeto das ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, o artigo 2º, incisos I e II, e §§ 1º, 2º e 3º, bem como o Anexo Único da Lei Complementar n. 62/89, os quais, a seu ver, seriam inconstitucionais por não atenderem satisfatoriamente à exigência constante do artigo 161, inciso II, da Constituição.

O ministro argumentou, entretanto, que, apesar de não satisfazer integralmente o comando contido nesse dispositivo constitucional, a imediata supressão do referido diploma legal do ordenamento jurídico implicaria elevado prejuízo ao interesse público e à economia dos Estados-membros, uma vez que a ausência de qualquer critério de rateio poderia

inviabilizar, por completo, as transferências de recursos do Fundo de Participação dos Estados. Assim, entendeu que o princípio da nulidade da lei inconstitucional deveria ceder, no caso concreto, diante do princípio da segurança jurídica, o qual exigia a aplicação provisória das normas consideradas como inválidas. Em conclusão, o STF, por maioria e nos termos do voto do min. Gilmar Mendes, decidiu pela declaração da inconstitucionalidade, sem a pronúncia de nulidade, do artigo 2º, incisos I e II, e §§ 1º, 2º e 3º, bem como do Anexo Único da Lei Complementar n. 62/89, assegurada sua aplicação até o dia 31 de dezembro de 2012.

O descumprimento desse prazo estipulado pelo tribunal ensejou o ajuizamento de nova ação direta, qual seja, a ADO 23 (BRASIL, 2014ss), por meio da qual os governadores dos Estados da Bahia, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco pleitearam a concessão de medida cautelar que mantivesse, provisoriamente, a vigência das normas declaradas inconstitucionais no julgamento das ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, até que o Congresso Nacional adotasse as providências necessárias para disciplinar adequadamente a matéria. Esse pedido foi atendido por decisão monocrática proferida em 24 de janeiro de 2013 pelo min. Ricardo Lewandowski, que, no exercício da presidência do tribunal, postergou a aplicação dos critérios de rateio anteriormente vigentes por mais 150 (cento e cinquenta) dias, contados da intimação dessa decisão. Finalmente, a ADO 23 foi julgada prejudicada em razão da superveniência da Lei Complementar n. 143/13, editada em atendimento ao dever de legislar imposto pelo artigo 161, inciso II, da Constituição.

Pelo exposto, constata-se que, em relação aos efeitos produzidos por estes institutos, a jurisprudência do STF não mais equipara a ADO e o MI. Nota-se, igualmente, que o entendimento acolhido pela corte mantém-se em consonância com a decisão tomada pela Assembleia Constituinte de 1987-1988 no sentido de restringir a eficácia da ADO à mera cientificação da autoridade ou órgão responsável pela omissão. De fato, o STF, até o momento, não utilizou o instituto em exame para suprir, por ato próprio, a omissão verificada com um regramento novo; nem para encaminhar projeto de ato normativo de sua autoria ou para impor sanção à autoridade ou órgão omissor; bem como não se valeu da ADO para fixar prazo peremptório em que alguma omissão legislativa devesse ser obrigatoriamente sanada. Todas essas hipóteses de providências jurisdicionais foram debatidas e rejeitadas pela Assembleia Nacional Constituinte a respeito da ADO.

Por outro lado, a análise da jurisprudência do STF revela que o tribunal tende a expandir sua intervenção sobre atribuições constitucionalmente conferidas aos Poderes Executivo e Legislativo. Essa tendência também atinge a ADO, ainda que de forma mais gradual e lenta em comparação ao MI. O descompasso observado entre as evoluções jurisprudenciais dos institutos

mencionados é propiciado pela diferenciada estrutura normativa conferida a cada um deles pela Constituição: ao tempo que fixa, explícita e exhaustivamente, os efeitos decorrentes do julgamento da ADO, o texto constitucional é silente quanto à eficácia a ser produzida pelo MI. A literalidade do artigo 103, § 2º, da Constituição, que tem por objeto a ADO e somente se aplicava ao MI por interpretação sistemática, permanece servindo de óbice para que se submeta a ADO a um trânsito jurisprudencial similar ao observado em relação ao MI, cuja interpretação passou a ser balizada por elementos teleológicos típicos da jurisprudência sociológica do final do século XIX (COSTA, 2014).

4 A ADO SEGUNDO A DOUTRINA JURÍDICA BRASILEIRA

A pretensão de retratar o entendimento da doutrina jurídica brasileira a respeito da ADO depende da definição prévia dos autores a serem considerados para esse fim, o que envolve dificuldades relevantes. Com efeito, a multiplicidade de juristas que se dedicaram, ainda que de forma superficial, a escrever sobre o instituto em exame inviabiliza a apresentação do entendimento de cada um deles.

A necessidade de estabelecer limites aos textos a serem examinados fez como que se tornasse necessária a fixação de critérios que viabilizassem o objetivo primordial desta parte da pesquisa, que é permitir não apenas uma identificação dos pontos de convergência e divergência, mas também verificar em que medida os debates teóricos encontram eco nas posições judiciais. Essa perspectiva fez com que o critério de seleção buscasse identificar obras com as quais os ministros do STF efetivamente dialogam, o que nos levou a tomar como base o levantamento recentemente feito por Bruno Meneses Lorenzetto e Pedro Henrique Gallotti Kenicke (2013), que identifica os doutrinadores brasileiros de direito constitucional mais citados nas decisões de procedência integral ou parcial proferidas em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Entendemos adequada a adoção desse critério de seleção porque ela permite identificar juristas cujas obras tenham influenciado ou que possam ter contribuído para a construção da interpretação atualmente prevalecente sobre o instituto em exame. Ademais, referido critério possibilita confrontar as interpretações doutrinária e jurisprudencial sobre a matéria, bem como avaliar se os posicionamentos manifestados pelos autores citados efetivamente contribuíram para eventuais modificações no entendimento do STF e na legislação que disciplina a ADO.

Evidentemente, essa escolha metodológica concentra a atenção em autores (e não em obras), tende a deixar de lado textos muito especializados (cuja possibilidade de citação em vários processos pode ser reduzida) e a concentrar-se em autores consagrados (tipicamente utilizados como fonte doutrinária). É certo que esse recorte não possibilita a obtenção de resultados extensíveis a toda a população de autores que compõem a doutrina jurídica brasileira, uma vez que a presente análise não se vale de abordagem de caráter representativo. Além disso, é necessário ressaltar que esta seleção gera reflexos nos resultados obtidos, mas, considerando-se que esse é um tema em que tradicionalmente existe uma grande tensão entre a doutrina e a jurisprudência, parece adequado identificar quais são as posições predominantes entre os juristas que normalmente são invocados pela corte em sua atividade.

A lista de Lorenzetto e Kenicke apresenta 65 autores, dos quais 30 foram citados 1 única vez nos julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade e, por isso, não foram considerados neste capítulo. Realizamos um levantamento na obra dos 35 autores que foram citados mais de uma vez em julgamentos de ADI e identificamos, dentre esses juristas, aqueles que realizaram estudos específicos acerca do instituto ou que tenham se posicionado explicitamente sobre os temas que mais interessam a esta pesquisa, quais sejam, os efeitos e a efetividade da ADO. Esses juristas são abaixo listados, em ordem alfabética, com resumidas descrições de suas atividades profissionais e políticas, que indicam uma pluralidade de perfis.

Quadro 1 – Lista dos juristas examinados

Nome	Atividades profissionais e políticas
1. Anna Cândida da Cunha Ferraz:	professora universitária (FERRAZ, 2015);
2. Celso Ribeiro Bastos:	professor universitário, advogado e procurador do Estado de São Paulo (CELSO..., 2015);
3. Clèmerson Merlin Clève:	advogado e professor universitário, tendo sido, anteriormente, procurador do Estado do Paraná e procurador da República (CLÈVE, 2015);
4. Gilmar Ferreira Mendes:	ministro do Supremo Tribunal Federal e professor universitário, tendo sido, anteriormente, procurador da República e Advogado-Geral da União (MENDES, 2015);
5. Ives Gandra da Silva Martins:	advogado e professor universitário (MARTINS, 2015);
6. José Afonso da Silva:	advogado e professor universitário. Foi membro da “Comissão Afonso Arinos”, assessor do senador Mário Covas durante a Constituinte, procurador do Estado de São Paulo e secretário da Segurança Pública desse ente federado (LÉLLIS, 2013);
7. Luís Roberto Barroso:	ministro do Supremo Tribunal Federal e professor universitário, tendo sido, anteriormente, procurador do Estado do Rio de Janeiro e advogado (BARROSO, 2015);

8. Manoel Gonçalves Ferreira Filho:	advogado e professor universitário. Foi vice-governador e secretário do Estado de São Paulo, tendo ocupado, interinamente, os cargos de ministro da Justiça, governador do Estado de São Paulo e de senador da República (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2015);
9. Michel Temer:	vice-presidente da República. Foi procurador-geral do Estado de São Paulo, secretário da Segurança Pública dessa unidade federada, deputado constituinte, deputado federal e presidente da Câmara dos Deputados (MICHEL..., 2015);
10. Paulo Bonavides:	advogado e professor universitário (BONAVIDES, 2015);
11. Pinto Ferreira:	advogado, promotor de justiça, professor universitário, presidente do Movimento Democrático Brasileiro, além de ter exercido mandato como suplente de senador e integrado a “Comissão Afonso Arinos” (LUIZ..., 2015);
12. Uadi Lammêgo Bulos:	advogado e professor (UADI..., 2015);
13. Zeno Veloso:	professor universitário e tabelião. Foi, também, deputado estadual e Secretário de Justiça do Estado do Pará (INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA, 2015).

4.1 Anna Cândida da Cunha Ferraz

A autora tem se dedicado ao estudo de questões atinentes à inconstitucionalidade por omissão desde antes da promulgação da Constituição de 1988. De fato, ainda em 1986, a autora (FERRAZ, 1986) destacou a relevância de que se revestia o problema da omissão inconstitucional, sugerindo que a Assembleia Constituinte não deixasse de enfrentá-lo adequadamente. Na proposta que dirigiu à Constituinte, Anna Cândida da Cunha Ferraz (1986) criticou a Constituição de Portugal de 1976 por não ter criado meio eficiente para controlar a

inconstitucionalidade por omissão, uma vez que somente autorizara o Conselho da Revolução, órgão que era responsável pela fiscalização dessa espécie de inconstitucionalidade, a verificar a ocorrência da omissão e a emitir recomendações aos órgãos legislativos para saná-la.

Já sob a vigência da Constituição de 1988, Anna Cândida da Cunha Ferraz (1997) reafirmou a relevância do tema da inconstitucionalidade por omissão, especialmente diante do caráter analítico do texto constitucional e do seu elevado número de dispositivos desvestidos de eficácia plena. De acordo com a autora (FERRAZ, 2004), a ADO tem por objetivo a implementação de normas constitucionais de eficácia limitada. Trata-se, a seu ver, de ação destinada, precipuamente, à defesa da Constituição e, apenas por via reflexa, dos direitos fundamentais, mas que tem se revelado como poderoso instrumento de proteção desses direitos em decorrência da atribuição da legitimidade para ajuizá-la a um rol significativamente numeroso de legitimados. Essa ampla legitimação decorrente do artigo 103 da Constituição, ainda que submetida à interpretação restritiva do STF, possibilita, segundo a autora (FERRAZ, 2004), a utilização do instituto para a defesa dos direitos de minorias, de categorias ou de todos, por intermédio, especialmente, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, dos partidos políticos, das confederações sindicais e das entidades de classe.

Não obstante a destacada relevância do instituto, Anna Cândida da Cunha Ferraz (2004, p. 43) assevera que os efeitos da decisão proferida em sede de ADO “[...] estão expressamente fixados no texto constitucional e são minimamente eficazes já que o Poder Judiciário não pode obrigar o Poder Legislativo ou o Poder Executivo a suprirem sua conduta omissiva mediante a expedição das normas de concreção.”. Em outros termos, a autora considera que a Ação Direta por Omissão carece de efetividade por não permitir ao Judiciário uma intervenção mais intensa no exercício das atribuições conferidas aos demais Poderes estatais, a qual se revela necessária, segundo Anna Cândida da Cunha Ferraz e Fernanda Dias Menezes de Almeida (2010), diante da crise de legitimidade sem precedentes que atinge os membros do Executivo e do Legislativo.

4.2 Celso Ribeiro Bastos

Celso Ribeiro Bastos (BASTOS; MARTINS, 2000) adere expressamente ao entendimento de Michel Temer (2012), segundo o qual a ADO visa a evitar que a inação estatal impeça a fruição de direitos por aqueles a quem a norma constitucional se destina a proteger. Em obra escrita em coautoria com Ives Gandra da Silva Martins e publicada poucos anos antes de seu falecimento, ocorrido em 2003, Celso Ribeiro Bastos (BASTOS; MARTINS, 2000) afirmou que a ADI não estava sendo satisfatoriamente utilizada, a despeito da ampliação da

legitimidade para ajuizá-la. Aduziu, também, que a ADO não havia se revelado útil até então, bem como prognosticou que a probabilidade desse instituto produzir efeitos práticos era “[...] bastante tímida, dada a inexistência de um método coativo de imposição ao poder inerte para que supra a omissão declarada inconstitucional, sobretudo quando a omissão é do Legislativo” (BASTOS; MARTINS, 2000, p. 252).

4.3 Clèmerson Merlin Clève

Para Clèmerson Merlin Clève (2014, p. 408), “[...] o instituto da ADI orienta-se ao fim elementar a que se destina o Estado Democrático de Direito: a realização dos direitos fundamentais”. Trata-se, a seu ver, de ação que não é destinada à tutela de interesse específico do requerente, mas à “[...] defesa da ordem constitucional objetiva (interesse genérico de toda a coletividade).” (CLÈVE, 2000, p. 142).

O autor referido (CLÈVE, 2009) considera que a principal alteração imposta à Ação Direta de Inconstitucional pela Constituição de 1988 foi a ampliação do número de legitimados ao seu ajuizamento, o que a transformou em instrumento voltado à garantia dos direitos das minorias. Essa modificação contribuiu, entretanto, para o aumento do quantitativo de ações diretas ajuizadas, a ponto de conduzir o STF a criar mecanismos jurisprudenciais de restrição à sua propositura. A esse respeito, o jurista (CLÈVE, 2000) salienta a exigência do requisito da pertinência temática, que impõe, quanto às entidades de classe e confederações sindicais, a demonstração do interesse específico de seus filiados na questão constitucional submetida ao STF, em descompasso, pois, com o interesse geral a cuja defesa a Ação Direta se destina.

Quanto à efetividade da ADO, Clèmerson Merlin Clève (2012, p. 18) sustenta que “[...] não há em nosso país ações constitucionais eficientes para o controle das omissões inconstitucionais, especialmente de controle abstrato de referidas omissões”. Em seu entendimento, o instituto em exame apresenta-se, em razão de sua configuração normativa, como um mecanismo extremamente frágil e insuficiente para solucionar o problema da inércia violadora de direitos fundamentais, razão pela qual deve ser aperfeiçoado.

Entretanto, Clèmerson Merlin Clève (2000) posiciona-se contrariamente à possibilidade de o Poder Judiciário suprir, em todo e qualquer caso, a omissão verificada em sede de Ação Direta. Embora considere o juiz como um delegado do Poder Constituinte e ressalte a confiança do Constituinte de 1987-1988 no Poder Judiciário (CLÈVE, 2003), o autor (CLÈVE, 2000) entende que não se pode centrar toda a problemática da efetividade da Constituição na “judicialidade”, sendo necessário o desenvolvimento simultâneo de técnicas estritamente

jurídicas e de técnicas políticas diversas das tradicionais e adequadas para providenciar o suprimento da omissão. Assim, Clèmerson Merlin Clève (1997) sugere que, além de dar ciência ao órgão omissor, a decisão proferida em ADO possa, por exemplo, fixar prazo para que a omissão seja sanada, determinar a transferência da iniciativa legislativa ou da própria competência para legislar sobre o assunto para outros órgãos e entes, ou, até mesmo, impor a dissolução do Congresso Nacional. Apenas em determinadas circunstâncias e com muita cautela é que, a seu ver, poderia o Judiciário atuar como legislador positivo (CLÈVE, 2000).

4.4 Gilmar Ferreira Mendes

Já Gilmar Ferreira Mendes (MENDES; BRANCO, 2012) sustenta que, embora a ADO seja dotada de perfil objetivo e, por conseguinte, tenha por finalidade promover o interesse público consistente na defesa da ordem constitucional como um todo, as decisões proferidas em seu âmbito repercutem sobre situações subjetivas, razão pela qual o instituto em exame integra o sistema de proteção judicial do cidadão estabelecido pela Constituição de 1988. De acordo com o autor (MENDES; BRANCO, 2012), a previsão constitucional da ADO é especialmente relevante para a concretização dos direitos sociais, pois significa que essa categoria de direitos possui eficácia vinculante.

Ademais, Gilmar Ferreira Mendes (MENDES; BRANCO, 2012) afirma que a principal modificação imposta pela Constituição de 1988 ao sistema de controle de constitucionalidade brasileiro correspondeu à significativa ampliação do direito de propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade, com a atribuição de legitimidade ativa a diferentes organizações sociais, tais como as entidades de classe e confederações sindicais, assim como os partidos políticos. No entendimento do autor (MENDES, 2012, p. 83), essa modificação possibilitou que qualquer segmento social submetesse questão constitucional de seu interesse ao STF, de modo que uma orientação jurisprudencial menos criteriosa “[...] poderia imprimir ao sistema instituído pela Constituição de 1988 quase a amplitude de uma *ação popular de inconstitucionalidade*”. Ele também salienta que o procurador-geral da República ganhou nova conformação, passando a atuar como representante do interesse público, e não mais como representante da União.

Entretanto, Gilmar Ferreira Mendes (MENDES; BRANCO, 2012) ressalta que, em descompasso com a amplíssima compreensão da chamada “defesa da minoria” no âmbito da jurisdição constitucional, decorrente da atribuição de legitimidade ativa a qualquer partido político com representação no Congresso Nacional, a jurisprudência do STF seria excessiva e indevidamente restritiva em relação às confederações sindicais e entidades de classe. Isso

porque, além de limitar sobremaneira o conjunto de pessoas jurídicas enquadráveis nesses conceitos, o tribunal vincula a atuação destas à defesa de interesses específicos das próprias organizações ou de seus membros ao lhes exigir o cumprimento do requisito da pertinência temática.

No que diz respeito à efetividade do instituto, Gilmar Ferreira Mendes (2012, p. 399) afirma que, até agora, a ADO teve uma aplicação restrita e permaneceu condenada “[...] a uma certa letargia ou ineficácia, se for considerada a sua história no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”. O autor ressalta, no entanto, que decisões proferidas em determinadas ações diretas provocaram iniciativas legislativas tendentes a suprir omissões estatais relacionadas ao direito de revisão salarial anual conferido aos servidores públicos, o que poderia conferir alguma vitalidade ao instituto em exame.

Gilmar Mendes (MENDES; BRANCO, 2012) considera que essa situação de ineficácia ou letargia por ele descrita é decorrente do entendimento, ainda hoje dominante no STF, de que a decisão proferida em sede de ADO limita-se a reconhecer a inadimplência de dever constitucional de legislar e, no caso de omissão administrativa, a fixar prazo de 30 (trinta) dias para que seja suprida. A seu ver, as formas de decisão expressamente previstas pelo artigo 103, § 2º, da Constituição parecem insuficientes para enfrentar o complexo fenômeno da omissão inconstitucional, especialmente nos casos de omissão parcial. Diante disso, referido jurista, após afirmar que não pretende oferecer solução definitiva para o problema, sugere a adoção de técnicas de decisão diferenciadas das expressamente previstas pelo texto constitucional, tais como a declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade, inclusive com a possibilidade, nos casos de omissão parcial, de suspensão provisória da aplicação da norma; a estipulação de prazo para o suprimento de omissão legislativa ou a fixação de prazo superior a 30 (trinta) dias para os casos de omissão administrativa; e, até mesmo, a prolação de decisões revestidas de perfil aditivo, que estabeleçam regulações provisórias, à semelhança do que o STF já admite em sede de Mandado de Injunção.

Por fim, o autor (MENDES, 2012, p. 414) ressalta que, ao menos no que diz respeito à concessão de medidas cautelares, a possibilidade de utilização dessas técnicas decisórias diferenciadas encontra fundamento legal no artigo 12-F, § 1º, da Lei n. 9.868/99, incluído pela Lei n. 12.063/09, a qual decorreu de estudos desenvolvidos pelo próprio autor e que conferiu “[...] ao Supremo Tribunal a tarefa de conceber providência adequada a tutelar a situação jurídica controvertida”.

4.5 Ives Gandra da Silva Martins

Ives Gandra da Silva Martins (1990) assevera que a disciplina conferida pela Constituição de 1988 à Ação Direta de Inconstitucionalidade favoreceu fortemente a cidadania e facilitou a defesa dos direitos dos cidadãos, aos quais foi outorgado o direito de postular, por meio das entidades mencionadas no artigo 103 da Carta da República, a declaração da inconstitucionalidade de ação ou omissão estatal perante o STF (MARTINS, 2005). O autor (MARTINS, 2009) também salienta que a ampliação da legitimidade propiciada por referido artigo 103 sofreu considerável restrição jurisprudencial, notadamente no que se refere à submissão das confederações sindicais e entidades de classe ao requisito da pertinência temática. Por limitar a atuação dessas pessoas jurídicas ao questionamento de normas que lhes sejam aplicáveis direta ou indiretamente, o requisito mencionado contrasta com o caráter objetivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade, que não se destina a assegurar direitos subjetivos dos litigantes, mas a promover o interesse geral de manter hígida a ordem constitucional.

Diferentemente da maioria dos autores mencionados neste capítulo, Ives Gandra da Silva Martins (2010) sustenta que o STF, embora possa fixar prazo para o suprimento de eventual omissão de norma administrativa, jamais poderá substituir o Poder Legislativo no exercício da função de legislar. Caso verifique a ocorrência de omissão legislativa, cabe ao órgão do Poder Judiciário declará-la e solicitar seu suprimento ao legislador, sendo inviável, a seu ver, a fixação de prazo ou a imposição de sanção para fazê-lo, sob pena de afronta ao princípio da separação de Poderes. Para fundamentar seu entendimento, o autor (MARTINS, 2012) menciona o texto expresso do artigo 103, § 2º, da Constituição e os debates realizados sobre o tema no âmbito da Constituinte, bem como disserta sobre a natureza dos Poderes Legislativo e Judiciário, definindo o primeiro como sendo um poder político, eleito pelo povo e titular do direito de legislar, e o segundo como “[...] um poder técnico, que não foi concebido para legislar e cujos integrantes são escolhidos por um homem só (Presidente da República).” (MARTINS, 2005, p. 51).

4.6 José Afonso da Silva

José Afonso da Silva (2010), a seu turno, afirma que a ADO destina-se a tornar efetivos os direitos e situações previstos pelas normas constitucionais cuja aplicabilidade plena depende da prática de atos legislativos ou administrativos. Trata-se, em seu entendimento, de

instrumento jurídico de garantia da eficácia dos direitos fundamentais (SILVA, 2011a), especialmente daqueles de caráter social (SILVA, 2003). A propósito, o autor (SILVA, 1998, p. 54) ressalta que a ampliação do número de legitimados à propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade e o efetivo exercício dessa prerrogativa pelas entidades indicadas pelo artigo 103 da Constituição constituem fatores de primordial importância para conduzir o STF a se constituir “[...] no instrumento mais apto para a garantia e a proteção dos direitos humanos e o melhor mecanismo de controle e de tutela para o funcionamento democrático dos demais poderes do Estado”.

José Afonso da Silva (2011a) critica as previsões constitucionais relativas ao instituto em exame por não terem atribuído seu julgamento a um autêntico tribunal constitucional. Considera, também, que a ampliação da legitimidade para ajuizar a ADO foi falha ao excluir o cidadão. Quanto aos resultados produzidos pelo instituto, ele sustenta que a mera possibilidade de cientificação da autoridade omissa torna-o de efeito duvidoso ou praticamente inútil, pois isso não seria suficiente para obrigar o legislador a agir. Por esse motivo, o autor (SILVA, 2011a) lamenta a rejeição de proposta que apresentara à Constituinte, em que defendia a possibilidade, para casos em que fosse constatada a ocorrência de omissão inconstitucional e se o legislador não a suprisse após certo prazo, de prolação de decisão judicial normativa que vigorasse provisoriamente como lei (SILVA, 2009).

4.7 Luís Roberto Barroso

A matéria também foi objeto de exame por Luís Roberto Barroso (2012), em cujo entendimento o controle de constitucionalidade tem como um dos seus fundamentos a proteção dos direitos fundamentais, inclusive e sobretudo os direitos das minorias. O autor considera que a ampliação expressiva da legitimação para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade foi a principal inovação trazida pela Constituição de 1988 no que se refere ao exercício da jurisdição constitucional no Brasil. Diversamente do regime constitucional pretérito, que reservava tal prerrogativa ao procurador-geral da República, a ordem vigente estendeu-a a diversos órgãos, autoridades e entidades, tais como os partidos políticos, que podem agir em defesa das minorias parlamentares, e as confederações sindicais e entidades de classe. Quanto à legitimidade destas, Barroso (2012) salienta a posição restritiva adotada pelo STF, a qual se revela, especialmente, no requisito da pertinência temática, que limita a iniciativa de tais pessoas jurídicas à defesa de interesses próprios às categorias que representam, em

dissonância com as características típicas de um processo objetivo, destinado a promover o interesse geral consistente na preservação da harmonia do sistema jurídico.

Luís Roberto Barroso (2012) também ressalta a importância da fiscalização das omissões inconstitucionais para a efetividade de Constituições compromissórias e dirigentes, tais como a Constituição brasileira de 1988. No entanto, sustenta que o fenômeno da inconstitucionalidade por omissão não é eficientemente resolvido no sistema constitucional brasileiro, sendo que a literalidade do § 2º do artigo 103 da Constituição e a resistência do STF em lhe atribuir sentido mais abrangente, sob o fundamento de que não pode atuar como legislador positivo, têm tornado a ADO um “remédio” jurídico de baixa eficácia e, conseqüentemente, de uso limitado. Por essa razão, Barroso (2012) afirma que autores diversos propõem uma redefinição do alcance do controle abstrato das omissões inconstitucionais, além de manifestar sua confiança no desempenho, pelo Poder Judiciário, de papel ativo e decisivo na concretização dos valores e direitos constitucionais (BARROSO, 2006).

4.8 Manoel Gonçalves Ferreira Filho

De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007), o constitucionalismo e, por conseguinte, o controle de constitucionalidade dos atos estatais têm por objetivo principal a proteção dos direitos fundamentais. Especificamente quanto ao instituto em exame, o autor (FERREIRA FILHO, 1994) sustenta que a ADO destina-se a conferir plena aplicabilidade às normas classificadas como não autoexecutáveis e, em especial, a dar efetividade às normas programáticas de cunho econômico e social (FERREIRA FILHO, 1996), o que constitui finalidade de interesse geral, em contraposição aos interesses particulares dos jurisdicionados. Ademais, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2000) salienta que a Constituição de 1988 estendeu a legitimidade para o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, até então restrita ao procurador-geral da República, a outros órgãos, autoridades e entidades, de modo a viabilizar a participação de representantes de interesses políticos e sociais no sistema de controle concentrado. Não obstante, os efeitos dessa ampliação foram restringidos pelo STF, que limitou a atuação das confederações sindicais e das entidades de classe aos casos que tenham por objeto matéria pertinente a interesses das próprias entidades ou de seus filiados (FERREIRA FILHO, 2001).

Quanto à sua efetividade, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007) assevera que a experiência prática relacionada à ADO não é animadora. Nas palavras do autor (FERREIRA FILHO, 2007, p. 82), o instituto em exame tem sido letra morta, sem proporcionar maior

proveito, uma vez que a Constituição de 1988 não prevê “[...] senão que, verificada pelo Tribunal a ocorrência da omissão, seja dada ciência disto ao legislador. E este, se quiser, permanece de braços cruzados impunemente”. Em seu entendimento, o texto constitucional não foi tão longe a ponto de autorizar o STF a regular a matéria sobre a qual o legislador se omite, embora seja essa, a seu ver, a consequência lógica da atribuição a referido tribunal da competência de cientificar o órgão inerte a respeito da omissão inconstitucional verificada (FERREIRA FILHO, 1994).

Embora considere que a mera cientificação do órgão omissor não é medida suficiente para provocar sua atuação, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001) não defende a atribuição de função normativa ao STF, mas sustenta que consequências diversas das previstas pelo artigo 103, § 2º, da Constituição deveriam ser cabíveis e aplicáveis por uma corte constitucional a ser instituída no País, dado o caráter eminentemente político da atividade de controle de constitucionalidade da omissão estatal e a necessidade de preservação do equilíbrio entre os Poderes.

4.9 Michel Temer

Já Michel Temer (2012) afirma que a finalidade da ADO é conferir eficácia plena a todos os preceitos constitucionais programáticos ou que demandem regulamentação legislativa, de modo que a inação estatal não prejudique o exercício de direitos estabelecidos constitucionalmente. Ademais, em alteração ao entendimento que defendera perante a Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público da Assembleia Constituinte de 1987-1988 (BRASIL, 2014aa), Michel Temer passou a sustentar, em sede doutrinária (2011, p. 747), que o Constituinte agiu bem ao estabelecer mera sanção de natureza política, consistente na certificação pública da omissão inconstitucional, para os casos de descumprimento de decisão proferida em ADO, dado que “[...] não deve o Poder incumbido de julgar, legislar”. A seu ver, a previsão constante do artigo 103, § 2º, da Constituição indicia que “[...] o constituinte pátrio confia no estabelecimento de mecanismos regimentais, internos no Poder Legislativo, capazes de viabilizar o disposto na determinação judicial” (TEMER, 2012, p. 53).

4.10 Paulo Bonavides

Paulo Bonavides (2013) compreende a ADO como sendo uma garantia destinada a resolver o problema de eficácia das normas constitucionais programáticas, especialmente

daquelas que contemplam direitos sociais. O autor (BONAVIDES, 1996) considera que sua positivação no texto constitucional de 1988 significou um grande avanço no sentido de assegurar a passagem de um constitucionalismo meramente programático para um constitucionalismo social revestido de eficácia e juridicidade. De qualquer modo, Bonavides (2013, p. 344-345) relevou, em diversos momentos, sua preocupação quanto à efetividade do instituto, cujo malogro constituiria “[...] um fator desestabilizante da própria ordem constitucional e do Estado Social que ela buscou estabelecer e resguardar”.

A preocupação do autor (BONAVIDES, 2004) coaduna-se com sua descrição a respeito do estado geral de desconfiança e descrença da cidadania em relação aos titulares do poder e às instituições representativas brasileiras. Em diagnóstico que se mantém atual, Bonavides (2003) afirma que o Executivo converteu-se em Poder hegemônico, em desrespeito à independência dos demais Poderes estatais e à supremacia da Constituição. Além de governar mediante a edição excessiva de medidas provisórias, com grave risco de absorção ou esmagamento do Legislativo, o Executivo exerce pressões e interferências abusivas sobre a justiça constitucional, politizando-a a ponto de tornar o STF um aliado e cúmplice de sua política governativa de urgência, em prejuízo de sua credibilidade e legitimidade.

De acordo com Bonavides (2003, p. 79), a preponderância negativa exercida pelo Executivo sobre o Judiciário gera efeitos perceptíveis no sistema de controle de constitucionalidade, exercitado “[...] cada vez mais no interesse do grupo governante e cada vez menos no interesse da ordem constitucional propriamente dita [...]”. Por isso, o autor aduz que, apesar do considerável avanço formal proporcionado pela Constituição de 1988 ao controle concentrado de constitucionalidade, consistente na ampliação dos mecanismos que o compõem e do rol de legitimados ao seu ajuizamento, houve acentuada queda qualitativa quanto à sua utilização.

Diante desse quadro, Bonavides não defende que o problema da omissão inconstitucional seja enfrentado por essa justiça constitucional combatida e subserviente com a qual se depara. O autor (2003) confia, em verdade, no estabelecimento de uma instância neutra e imparcial na solução dos conflitos constitucionais, que permaneça fora e acima da separação clássica entre três Poderes estatais proposta por Montesquieu. Em outros termos, ele sugere a criação de um autêntico tribunal constitucional, com competência exclusiva para exercer a guarda da Constituição e incumbido de função normativa.

Paulo Bonavides (2012) manifesta, portanto, sua discordância em relação ao entendimento acolhido pelo STF no julgamento da MI 107 QO, que, a seu ver, praticamente

sepultou esse instituto ao lhe atribuir os mesmos efeitos produzidos pela ADO. Nesse sentido, o autor assevera que:

Elaborar o juiz no uso constitucional de suas atribuições a norma decisória da demanda, como deve ocorrer e nem sempre tem ocorrido no mandado de injunção e na declaração de inconstitucionalidade por omissão, a fim de integrar, em face do caso concreto, por mandamento constitucional, o direito do postulante à ordem jurídica estabelecida, representa, sem dúvida, um legítimo exercício da função judicante.

Tão legítimo que faz do magistrado, com sua sentença constitutiva, o legislador do caso concreto. Ao revés, portanto, do que se tem alegado em algumas sentenças de juízes e arestos de tribunais, a decisão integrativa da norma ao ordenamento em nada afeta a qualidade, a substância, a extensão e a essência do princípio da separação de Poderes. (BONAVIDES, 2008, p. 15-16).

4.11 Pinto Ferreira

Pinto Ferreira (1992) também destaca o aspecto analítico da Constituição de 1988, a qual compreende como sendo uma “meia Constituição” ou uma “ilusão constitucional”, dada a necessidade de atuação legislativa para o cumprimento de diversos de seus dispositivos, especialmente no que diz respeito aos direitos trabalhistas e econômicos. A ADO deveria contribuir para a superação desse quadro, sendo considerada pelo autor referido (FERREIRA, 2003) como um dos instrumentos processuais de defesa dos direitos humanos previstos pela Constituição.

Nas palavras de Pinto Ferreira (1994, p. 198), “o sistema de controle de constitucionalidade e da jurisdição constitucional deve visar também, e especialmente, a proteção das liberdades”. Esse sistema teria sido reforçado pela Constituição de 1988, que, ao invés de reservar a legitimidade para o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade a autoridade vinculada ao Poder Executivo, estendeu essa atribuição a diversos sujeitos que, segundo o autor (FERREIRA, 1989, p. 340), “[...] agem como autênticos advogados da Constituição [...] buscando sempre o *interesse público* e a defesa da Constituição no exercício do controle de constitucionalidade”. Entretanto, em artigo publicado 8 (oito) anos após a promulgação da Constituição em vigor, Pinto Ferreira (1996) afirma, categoricamente, que a ADO não prosperou, nem se desenvolveu na prática do direito constitucional brasileiro.

4.12 Uadi Lammêgo Bulos

Por sua vez, Uadi Lammêgo Bulos (2000) afirma que a Assembleia Constituinte de 1987-1988 elaborou texto analítico e prolixo, objetivando restringir a discricionariedade do legislador ordinário, de cuja presteza na concretização das normas constitucionais desconfiava. De acordo com o autor (BULOS, 2012b), a defesa dos direitos fundamentais, embora não seja a finalidade exclusiva do controle de constitucionalidade, corresponde a um de seus escopos prioritários. A esse respeito, assevera que a Constituição de 1988 não reservou ao procurador-geral da República a legitimidade para o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, mas a estendeu a entidades representativas de interesses sociais e de minorias parlamentares, bem como a autoridades interessadas na garantia do equilíbrio federativo. Salienta, ainda, que, não obstante a considerável ampliação determinada pelo artigo 103 da Constituição, a jurisprudência do STF é especialmente restritiva quanto à legitimidade conferida às confederações sindicais e entidades de classe, cuja iniciativa em sede de controle concentrado de constitucionalidade restou vinculada às questões relacionadas aos interesses específicos das categorias que representam.

Especificamente quanto à ADO, Uadi Lammêgo Bulos (2012b) considera que se trata de instrumento destinado a conferir efetividade às normas de eficácia limitada, dentre as quais destaca as disposições que contemplam direitos sociais. Entretanto, o autor (BULOS, 2000) sustenta que o instituto em exame tem sido deturpado e renegado, razão pela qual não contribui, como deveria, para compelir os Poderes Públicos a efetivar tais normas constitucionais (BULOS, 1998). Em seu entendimento, “nada adianta cientificar o Poder Legislativo que existem normas constitucionais dependendo de regulamentação. O indispensável seria dotar a sentença – que reconhece a inércia legiferante – de poder normativo” (BULOS, 2012a, p. 1119).

4.13 Zeno Veloso

Zeno Veloso (2003) sustenta que o controle jurisdicional da constitucionalidade, além de constituir mecanismo de defesa da Constituição e expediente indispensável à ordem e segurança jurídicas, serve, também, para garantir a eficácia, eficiência e efetividade dos direitos e garantias fundamentais. O autor (VELOSO, 2010) considera que a Constituição de 1988 promoveu avanço verdadeiramente revolucionário quanto ao aperfeiçoamento e à democratização da fiscalização abstrata de constitucionalidade ao ampliar significativamente o número de legitimados ao ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade. Citando

Gilmar Ferreira Mendes, Zeno Veloso (2003) assevera que tal ampliação possibilitou a qualquer segmento social submeter questão constitucional de seu interesse ao STF.

De acordo com Zeno Veloso (2010), os autores dessa espécie de ação não buscam a proteção de interesses próprios ou a obtenção de fins jurídicos individuais, mas atuam com vistas ao interesse público consistente na defesa da Constituição. Essa afirmação, de caráter teórico, não impede o autor mencionado (VELOSO, 2003) de ressaltar que, nos termos da jurisprudência restritiva do STF, as confederações sindicais e as entidades de classe somente podem propor ação direta de inconstitucionalidade contra normas relacionadas, direta ou indiretamente, com os interesses das categorias ou classes representadas.

Zeno Veloso (2003, p. 255) também manifesta a percepção de que a ADO não estaria produzindo resultados satisfatórios ao sustentar a “[...] necessidade de ser dado maior rigor e eficácia nas sentenças declaratórias da omissão inconstitucional [...]”. Embora revele desconfiança em relação ao comprometimento do Poder Legislativo em conferir operacionalidade aos preceitos constitucionais, o autor não defende a atribuição de poder normativo subsidiário ao Poder Judiciário por considerar que se trataria de medida dificilmente conciliável com o princípio da separação de Poderes. Para ele, é necessária a adoção de posição intermediária entre a possibilidade de mera cientificação das autoridades omissas e a atribuição de poder normativo ao STF.

4.14 Análise comparativa

A partir do relato apresentado, constata-se que todos os autores citados compreendem a ADO como sendo um instrumento destinado a proteger os direitos fundamentais e/ou a promover o interesse público consistente na defesa da ordem constitucional. Quanto às espécies de direitos fundamentais a cuja proteção deve servir, diversos autores⁴ afirmam que o instituto em exame objetiva, especialmente, conferir concretização aos direitos sociais; outros⁵ destacam que a defesa dos direitos de minorias também integra seu escopo. Ademais, a maioria dos juristas referidos⁶ menciona a pertinência temática como requisito que vincula a atuação das entidades de classe e das confederações sindicais, no âmbito do controle concentrado de

⁴ Esse entendimento é sustentado por Gilmar Ferreira Mendes, José Afonso da Silva, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo Bonavides, Pinto Ferreira e Uadi Lammêgo Bulos.

⁵ São eles: Anna Cândida da Cunha Ferraz, Clèmerson Merlin Clève, Gilmar Ferreira Mendes, Luís Roberto Barroso e Uadi Lammêgo Bulos.

⁶ Quais sejam, Clèmerson Merlin Clève, Gilmar Ferreira Mendes, Ives Gandra da Silva Martins, Luís Roberto Barroso, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Uadi Lammêgo Bulos e Zeno Veloso.

constitucionalidade, à defesa de interesses específicos das próprias organizações ou de seus membros.

A respeito da efetividade do instituto, 11 (onze) dos autores citados⁷ consideram que a ADO produz resultados nitidamente insuficientes ou praticamente irrelevantes. À exceção de Pinto Ferreira, que não indica uma possível causa para o problema, esse grupo de autores entende que a suposta inefetividade da ADO decorre da impossibilidade do exercício, pelo órgão competente para o seu julgamento, de uma intervenção mais intensa sobre a atividade das autoridades omissas, seja mediante o suprimento, por ato próprio, da omissão verificada, seja pela imposição de sanções em razão do descumprimento de sua decisão. Os 2 (dois) juristas restantes são Michel Temer e Ives Gandra da Silva Martins, que, nas obras consultadas, não afirmam nem que o instituto é efetivo, nem que é inefetivo.

Observa-se, ainda, que, tanto entre os autores que defendem uma intervenção mais ativa por parte do tribunal competente para julgar a ADO, seja este o próprio STF ou um tribunal constitucional a ser instituído, assim como entre os autores que sustentam a manutenção da disciplina constante do artigo 103, § 2º, da Constituição, é frequente a utilização de argumentações relacionadas à “natureza” dos Poderes estatais. De fato, diversos autores ressaltam a natureza política dos Poderes Executivo e Legislativo e desconfiam do seu comprometimento em cumprir a Constituição, sustentando que o suprimento das omissões inconstitucionais deve ser assegurado mediante a concessão de poderes mais ativos a um tribunal de caráter imparcial, neutro, técnico ou jurídico.

Nesse sentido, Paulo Bonavides (2003) propõe a criação de um tribunal constitucional neutro, imparcial e incumbido de função normativa; Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001) defende a possibilidade da aplicação de medidas diversas das previstas pelo artigo 103, § 2º, da Constituição por uma corte constitucional a ser instituída, a qual seria capaz de preservar o equilíbrio entre os Poderes estatais; Clèmerson Merlin Clève (2012) afirma que o Poder Judiciário é uma espécie de delegado do Poder Constituinte, é o juiz não dos interesses da maioria eventual, mas dos interesses permanentes da República (CLÈVE, 2003); já Anna Cândida da Cunha Ferraz (FERRAZ; ALMEIDA, 2010) argumenta que, pelo controle de constitucionalidade, o Poder Judiciário, órgão de natureza imparcial, é autorizado a exercer fiscalização de caráter jurídico sobre a atividade política do Legislativo e do Executivo, cuja omissão revela a ausência de senso de responsabilidade e lealdade para com os cidadãos

⁷ Anna Cândida da Cunha Ferraz, Celso Ribeiro Bastos, Clèmerson Merlin Clève, Gilmar Ferreira Mendes, José Afonso da Silva, Luís Roberto Barroso, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo Bonavides, Pinto Ferreira, Uadi Lammêgo Bulos e Zeno Veloso.

(FERRAZ, 1986); Uadi Lammêgo Bulos (2012b), a seu turno, assevera que o controle de constitucionalidade tem como um dos seus fundamentos a necessidade de preservar a esfera de direitos das injunções e conchavos políticos que a ameaçam; de modo semelhante, Luís Roberto Barroso (2006, p. 436) destaca a ascensão institucional do Judiciário à posição de órgão de destacada relevância para o enfrentamento da situação de “[...] insinceridade normativa e de superação da supremacia política exercida fora e acima da Constituição”, em decorrência do reconhecimento do caráter jurídico das normas constitucionais; por sua vez, Zeno Veloso (2003) desconfia do comprometimento do Poder Legislativo quanto à concretização das normas constitucionais e defende que se confira maior rigor às decisões proferidas em sede de ADO, mas não sustenta a concessão de competência normativa subsidiária ao Poder Judiciário por considerar que este deve permanecer imune e acima das controvérsias políticas.

Por fim, Michel Temer e Ives Gandra da Silva Martins não certificaram, como visto, a efetividade ou a inefetividade do instituto. Independentemente dos resultados produzidos pela Ação Direta por Omissão, importa para tais autores que o Poder Judiciário simplesmente não deve legislar, uma vez que não possui esse direito ou incumbência. Para sustentar seu posicionamento, Ives Gandra da Silva Martins (2005) utiliza a suposta natureza técnica do Poder Judiciário como um argumento favorável para afastar dos seus órgãos a possibilidade de legislar.

Constata-se, desse modo, que, embora haja certa heterogeneidade entre os autores pesquisados no que diz respeito às atividades profissionais e políticas por eles exercidas, seus discursos são fortemente convergentes quanto à conclusão pela inefetividade da ADO e quanto à utilização de argumentos que remetem à natureza dos Poderes estatais. Trata-se de convergência incomum no âmbito doutrinário e que, como visto, não pode ser atribuída a um suposto afeiçoamento ou modelagem das concepções dos juristas pelos interesses institucionais dos órgãos em que atuam. De fato, apesar de contar com 6 (seis) autores que ocupam ou já ocuparam cargos políticos nos Poderes Executivo e Legislativo e apenas 2 (dois) membros do Poder Judiciário, observa-se a prevalência de manifestações em favor do fortalecimento da intervenção desempenhada pelo tribunal competente para julgar a ADO. Uma hipótese mais plausível para explicar a convergência notada é a negligência demonstrada pelos doutrinadores consultados quanto à análise empírica dos resultados produzidos pelo instituto referido. Eles constroem seus argumentos a partir de considerações conceituais ou abstratas, das quais extraem, inclusive, inferências fáticas, a exemplo da conclusão pela inefetividade da ADO, que se difundiu e permanece sendo reiterada independentemente de adequada verificação empírica acerca dessa afirmação.

5 ANÁLISE EMPÍRICA DA EFETIVIDADE DA ADO

As afirmações veiculadas pela “doutrina jurídica brasileira” a respeito da ADO não derivam de prévia verificação empírica acerca dos dados concretos relacionados à utilização do instituto. O presente capítulo, de modo diverso, destina-se a testar a veracidade de tais afirmações a partir de investigação que considere elementos empíricos extraídos do sítio eletrônico do STF, a quem cabe processar e julgar a ADO, e das legislações dos entes federados cujos órgãos ou autoridades tenham sido apontados, em tais causas, como responsáveis pelas omissões inconstitucionais. Essas fontes de dados também servirão de base para que se verifique se as expectativas e os prognósticos manifestados acerca do instituto durante os trabalhos da Constituinte e no julgamento da MI 107 QO concretizaram-se ao longo desses 25 (vinte e cinco) anos iniciais da vigência da Constituição de 1988.

Primeiramente, expõem-se informações de caráter global, pertinentes a todo o conjunto de ações diretas por omissão analisadas. Em etapa posterior, examinam-se grupos específicos desse universo de ações, distribuídas em razão do resultado do julgamento nelas proferido.

5.1 Análise global

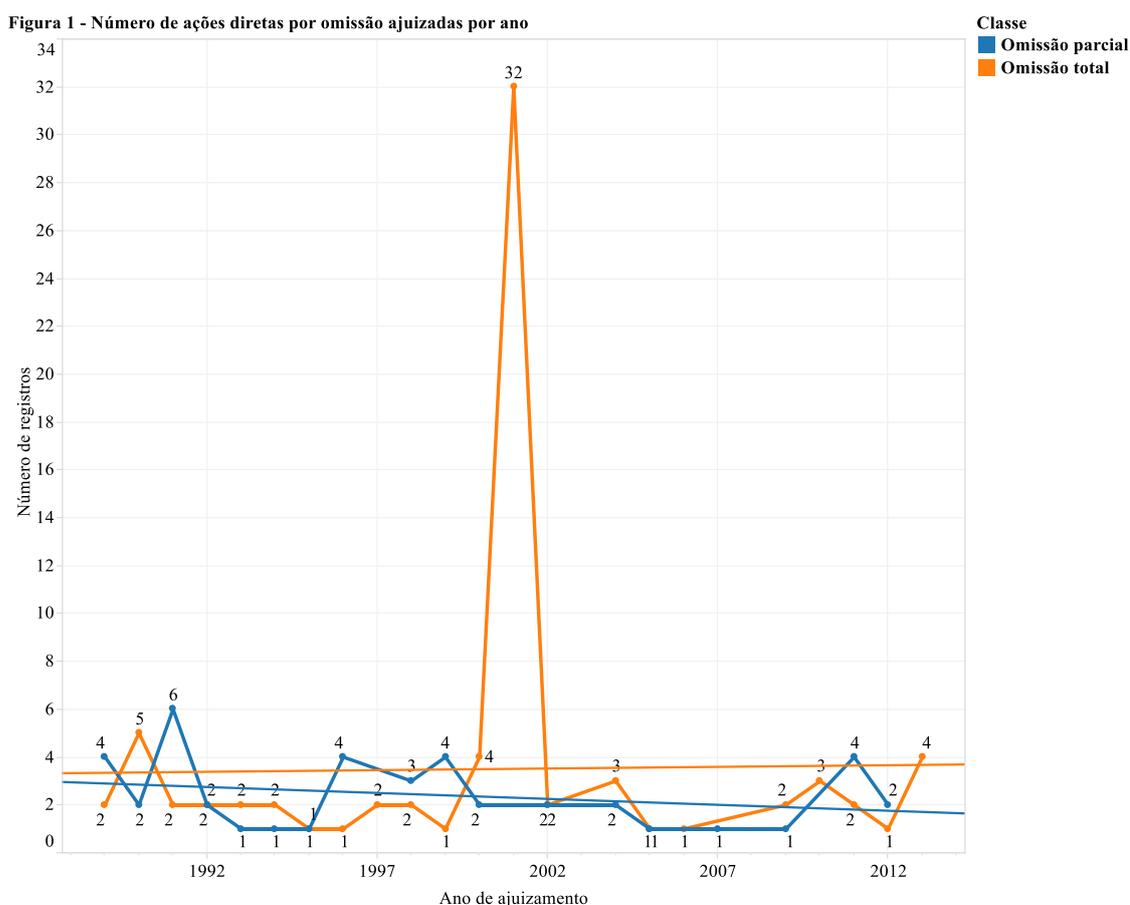
O universo analisado é composto pelas ações diretas por omissão ajuizadas perante o STF entre 1º de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 2013. Atualizando-se, pois, a catalogação apresentada por Gilmar Ferreira Mendes (2012) na obra *Controle abstrato de constitucionalidade: ADI, ADC e ADO*, constata-se que, durante o período considerado, foram propostas 120 (cento e vinte)⁸ ações diretas de inconstitucionalidade por omissão. A primeira delas, como já dito, corresponde à ADI 19, ajuizada em 16 de fevereiro de 1989, ao passo que a última integrante do universo analisado é a ADO 26, proposta em 19 de dezembro de 2013.

Esse conjunto inclui as ações diretas por omissão total e por omissão parcial, que correspondem, respectivamente, a 77 (setenta e sete) e a 43 (quarenta e três) do total de 120 (cento e vinte). A existência de um quantitativo superior de ações diretas por omissão total em

⁸ São elas: ADIs 19, 22, 23, 31, 33, 130, 206, 267, 296, 297, 336, 343, 361, 443, 477, 480, 529, 535, 607, 635, 652, 713, 720, 799, 823, 875, 877, 889, 986, 989, 1.177, 1.338, 1.387, 1.458, 1.466, 1.468, 1.484, 1.495, 1.638, 1.698, 1.810, 1.820, 1.830, 1.836, 1.877, 1.987, 1.996, 2.017, 2.061, 2.076, 2.140, 2.154, 2.162, 2.205, 2.318, 2.445, 2.481, 2.486, 2.490, 2.491, 2.492, 2.493, 2.495, 2.496, 2.497, 2.498, 2.503, 2.504, 2.505, 2.506, 2.507, 2.508, 2.509, 2.510, 2.511, 2.512, 2.516, 2.517, 2.518, 2.519, 2.520, 2.523, 2.524, 2.525, 2.537, 2.557, 2.634, 2.727, 2.778, 3.243, 3.276, 3.302, 3.303, 3.575, 3.682 e 3.902; e ADOs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26.

relação às ações por omissão parcial deve-se, principalmente, ao ajuizamento de ações da primeira espécie destinadas à edição de leis que concedessem revisões gerais anuais aos servidores públicos de cada um dos Estados-membros, do Distrito Federal e da União, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição. Somente nos meses de agosto e setembro de 2001, o Partido Comunista do Brasil, o Partido Democrático Trabalhista, o Partido Liberal e o Partido Social Liberal ajuizaram 29 (vinte e nove) ações diretas por omissão total contendo tal objeto, sendo que esta última agremiação figurou no polo ativo de 26 (vinte e seis) delas.

A figura colacionada a seguir expressa o número de ações diretas por omissão total e parcial distribuídas anualmente desde 1989. Conforme se depreende das linhas de tendência pontilhadas, a distribuição de ações de cada uma das classes referidas apresenta razoável constância ao longo dos anos, ressalvado o pico causado em 2001 pelo ajuizamento das mencionadas ações por omissão total destinadas à concessão de revisões gerais aos servidores públicos.



Verifica-se, também, não ter se realizado, até o momento, o prognóstico de Gilmar Ferreira Mendes (MENDES; BRANCO, 2012) no sentido de que, decorrido algum tempo da

promulgação da Constituição de 1988, não mais seriam identificados, com a ressalva de uma ou outra exceção, casos de inconstitucionalidade por omissão total ou pura. De modo diverso, observa-se leve tendência de redução quanto ao ajuizamento de ações por omissão parcial e de aumento quanto à propositura de ações por omissão total.

Considerando-se a amplitude do objeto da ADO, que inclui as omissões parciais e totais atribuídas à União, ao Distrito Federal e aos diversos Estados-membros, bem como a existência de omissões inconstitucionais que se repetem periodicamente, a exemplo das hipóteses de revisão geral anual, constata-se que o número de ações ajuizadas é reduzido: são, em média, 4,8 (quatro vírgula oito) ações por ano. Essa constatação é reforçada pelo elevado número de ações destinadas, exclusivamente, à concretização de um único dispositivo constitucional: do total de 120 (cento e vinte), 41 (quarenta e uma) das ações ajuizadas⁹ versam, exclusivamente, sobre a revisão geral anual prevista pelo artigo 37, inciso X, da Constituição, e 1 (uma) outra¹⁰ tem essa questão como parte integrante de seu objeto.

No que diz respeito aos temas versados nas ações diretas por omissão, utiliza-se a classificação proposta por Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvindo (2014) em trabalho destinado à análise do perfil das ações diretas de inconstitucionalidade por ação propostas perante o STF. Esses autores identificaram, por meio de pesquisa exploratória, os principais argumentos utilizados pelo tribunal no julgamento das ações referidas, os quais foram sistematizados nos três grupos abrangentes a seguir delineados:

Inconstitucionalidade formal: sob este rótulo, agrupamos as decisões que não avaliam a compatibilidade material das regras instituídas com as normas constitucionais, mas que declaram a inconstitucionalidade de atos normativos tendo em vista a inobservância de critérios formais de validade, especialmente no que toca à competência dos legisladores e à observância do processo legislativo.

Inconstitucionalidade material: organização do Estado: nesta categoria, agrupamos decisões que declaram a inconstitucionalidade de atos normativos que tratam da organização do Estado (inclusive da separação de poderes e da organização do sistema tributário), que são *formalmente válidos*, mas que se chocam com o desenho institucional que o STF considera traçado pela Constituição Federal.

Inconstitucionalidade material: direitos fundamentais (Direitos individuais, coletivos e difusos): sob este rótulo, agrupamos as decisões que declaram a inconstitucionalidade material de quaisquer regras, inclusive as de

⁹ São elas: ADIs 443, 2.061, 2.205, 2.318, 2.445, 2.481, 2.486, 2.490, 2.491, 2.492, 2.493, 2.495, 2.496, 2.497, 2.498, 2.503, 2.504, 2.505, 2.506, 2.507, 2.508, 2.509, 2.510, 2.511, 2.512, 2.516, 2.517, 2.518, 2.519, 2.520, 2.523, 2.524, 2.525, 2.537, 2.557, 3.302 e 3.303; e ADOs 4, 5, 8 e 21.

¹⁰ ADI 1.466.

organização do Estado, sob o argumento de violação dos direitos e garantias fundamentais ou de direitos difusos de estatura constitucional, como as garantias relativas ao meio ambiente. Embora se trate de uma inconstitucionalidade material, nós fizemos um tratamento diferenciado porque é a defesa desses direitos que normalmente inspira o discurso que fundamenta a possibilidade do controle abstrato de constitucionalidade. (COSTA; BENVINDO, 2014, p. 57).

Para a avaliação das ações diretas por omissão, a primeira das categorias propostas por tais autores não é relevante, uma vez que não se observou nenhum caso de inconstitucionalidade por omissão decorrente de vício de natureza formal. Por sua vez, as outras duas categorias descrevem satisfatoriamente, em suas linhas gerais, as argumentações utilizadas nas petições iniciais e nos julgamentos do mérito das ações diretas por omissão analisadas.

Como se observa, Costa e Benvindo (2014) empregam a expressão “direitos fundamentais” em sentido propositalmente amplo, nela incluindo os direitos individuais, coletivos e difusos que tenham previsão em qualquer norma constitucional, ainda que não localizada no Título II da Constituição de 1988. Embora essa acepção ampla possa ser contestada com fundamento em obras doutrinárias diversas¹¹, a opção por utilizá-la no presente estudo justifica-se por se tratar, como dito, de examinar os discursos apresentados em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em que as partes processuais utilizam, com frequência, uma argumentação centrada em direitos constitucionais para fundamentar as diversas espécies de pleitos que apresentam, em esforço argumentativo destinado a “enobrecer” suas pretensões particulares. Essa postura é observada, por exemplo, nas ações diretas por omissão destinadas à concretização do artigo 37, inciso X, da Constituição: embora essa norma contemple, segundo a classificação de Carl Schmitt (1982), uma garantia institucional da burocracia profissional, as entidades responsáveis pela propositura de tais causas enfatizam, em suas argumentações, o descumprimento de um direito constitucional dos servidores públicos à manutenção do poder aquisitivo de suas remunerações. Desse modo, no que diz respeito às argumentações utilizadas pelos requerentes e pelo STF, as ações diretas por omissão serão divididas em ações que versam sobre “organização estatal” (OE) e ações que versam sobre “direitos fundamentais” (DF).

O estudo elaborado por Costa e Benvindo (2014) também serve de guia para a construção indutiva de categorias que agrupam as ações em exame em razão dos tipos de interesses a cuja promoção e tutela se destinam. A verificação das petições iniciais e dos

¹¹ Carl Schmitt (1982), por exemplo, considera que direitos fundamentais em sentido próprio são, tão somente, os direitos liberais da pessoa humana individual.

julgados proferidos em tais causas revela que, sob a alegação de afronta a direitos fundamentais ou a normas de organização estatal, busca-se defender as seguintes espécies de interesses:

- a) “interesses corporativos” (IC): interesses setoriais, que se concentram em grupos ou organizações sociais determinados. Tem-se em vista, notadamente, as organizações defensoras de interesses de categorias profissionais e econômicas, tais como as entidades sindicais de trabalhadores ou empresários. Esse primeiro conjunto abrange, por exemplo, as ações relacionadas a interesses específicos de servidores públicos¹²;
- b) “interesses transversais” (IT): interesses que não se concentram em grupos ou organizações sociais específicos, mas que atravessam vários deles. Em contraste com o conjunto anterior, são interesses que perpassam praticamente toda a sociedade, com exceção de grupos ou organizações sociais determinados. Nesta categoria, incluem-se, por exemplo, as ações que versam sobre questões pertinentes à generalidade dos trabalhadores ou dos consumidores do País¹³;
- c) “interesses de grupos minoritários” (IM): interesses próprios a grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e de sujeição às diversas formas de

¹² Esse grupo é composto pelas ADIs 443, 1.466, 2.061, 2.205, 2.318, 2.445, 2.481, 2.486, 2.490, 2.491, 2.492, 2.493, 2.495, 2.496, 2.497, 2.498, 2.503, 2.504, 2.505, 2.506, 2.507, 2.508, 2.509, 2.510, 2.511, 2.512, 2.516, 2.517, 2.518, 2.519, 2.520, 2.523, 2.524, 2.525, 2.537, 2.557, 3.302 e 3.303 e pelas ADOs 4, 5, 8 e 21, que se relacionam à revisão geral anual dos servidores públicos; pelas ADIs 23, 296, 297, 529, 635, 799, 989, 1.387, 1.820, 1.836, 3.575 e 3.902 e pelas ADOs 6, 7, 12, 13, 18 e 19, que têm por objeto outras questões relativas à remuneração de servidores públicos; pelas ADIs 130, 713, 720, 889, 1.338, 2.140, 2.778 e 3.276 e pelas ADOs 2 e 3, concernentes a outros interesses de servidores públicos, que não correspondem a questões imediata ou estritamente remuneratórias; além das ADIs 22, 31, 33, 206, 986, 1.177, 1.810 e 2.154 e das ADOs 16 e 17, pertinentes a interesses de categorias que não se caracterizam como servidores públicos, tais como classes de pessoas físicas ou jurídicas que exploram atividades jornalísticas, de produção rural, de comércio, de exploração de bingo, de transporte por meio de veículos do tipo “Van”, de processamento de dados lotéricos, além de profissionais da advocacia. No total, são 80 (oitenta) causas.

¹³ Incluem-se nessa categoria as ADIs 477, 1.458, 1.468, 1.830, 1.877, 1.996 e 2.162, por meio das quais se pleiteou a fixação do salário mínimo e dos benefícios previdenciários em valor adequado; as ADIs 343, 535 e 1.698, voltadas à erradicação do analfabetismo e à universalização do ensino no País; a ADO 24, que visa à edição de lei de defesa do usuário de serviços públicos; a ADO 20, relacionada ao dever de regulamentação legal da licença-paternidade; a ADO 22, que trata da necessidade de regulamentação legal acerca da propaganda de bebidas alcoólicas; as ADOs 9, 10 e 11, concernentes à regulamentação do direito de resposta e quanto à produção e à programação das emissoras de rádio e televisão; as ADIs 480 e 607, que tinham por objeto a edição de disciplina normativa sobre a organização da seguridade social e sobre os planos de custeio e benefícios da previdência social; as ADIs 1.495 e 2.017, relativas à proteção do consumidor em face das instituições financeiras e bancárias, bem como ao controle e fiscalização sobre suas atividades; a ADI 2.076, que trata da necessidade de referência a Deus no preâmbulo de Constituição de Estado-membro; a ADI 2.634, que versa sobre a criação de órgão colegiado de seguridade social para propiciar efetivas condições de participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados na gestão da seguridade social; e a ADI 1.484, relacionada à edição de lei que disciplinasse os diversos aspectos da prestação dos serviços de telecomunicações, inclusive sobre política tarifária, e que fosse capaz de evitar a concentração econômica no setor. São 23 (vinte e três) causas no total.

exclusão social (BRASIL, 2012b). Neste grupo, incluem-se apenas 3 (três) ações diretas por omissão, quais sejam: a ADI 823, a ADI 877 e a ADO 26, que versam, respectivamente, sobre demarcação de terras indígenas, concessão de benefício assistencial a idosos e deficientes, e criminalização de condutas caracterizadas como homofobia e transfobia;

- d) “interesses institucionais do Estado” (IE): categoria que abrange interesses diretamente relacionados às pessoas jurídicas estatais e às instituições que as integram, cuja satisfação somente beneficia a sociedade ou os grupos sociais específicos de modo indireto. Tem-se em vista, por exemplo, questões relacionadas ao equilíbrio financeiro e à organização das estruturas das instituições estatais¹⁴; e
- e) “interesse particular” (IP): tal categoria é composta por uma única ação direta, qual seja, a ADI 1.638, ajuizada para impugnar ato concreto de lacração de uma determinada estação de serviço de radiodifusão sonora mantida pela requerente.

A Figura 2 retrata o número de ações ajuizadas a respeito de cada uma das categorias descritas de argumentação e interesse, além de separá-las por tipo de requerente. Ela revela que, em 94 (noventa e quatro) das causas analisadas, a argumentação apresentada para fundamentar a existência de omissão inconstitucional refere-se à ocorrência de violação a direito fundamental, ao passo que, nas 26 (vinte e seis) ações restantes, alega-se afronta a normas concernentes à organização estatal. Entretanto, ambas as espécies de fundamentação são utilizadas, na grande maioria dos casos, para a defesa de interesses corporativos, que constituem o objetivo perseguido em 80 (oitenta) das ações em exame.

Nota-se, também, que, dos legitimados dos quais se espera uma atuação mais intensa no campo dos direitos fundamentais e dos interesses transversais e de minorias¹⁵, apenas os

¹⁴ Integram essa categoria de interesses 13 (treze) causas, quais sejam, as ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243 e a ADO 23, que tinham por objeto a edição de lei complementar que definisse os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; a ADI 267, relacionada à definição do número de deputados federais na Câmara proporcionalmente à população de cada Estado; a ADI 361, concernente à regulamentação de lei que dispusesse sobre a compensação financeira devida aos entes federados em cujo território ocorra exploração de recursos hídricos e minerais; as ADIs 652 e 3.682, destinadas à obtenção de lei que regulasse a criação, incorporação, desmembramento e fusão de Municípios; a ADI 19 e a ADO 1, relativas à necessidade de fixação e observância do teto remuneratório no serviço público; a ADO 25, que visa à regulamentação do sistema de compensação financeira aos Estados em razão das perdas decorrentes da desoneração das exportações; e a ADI 336, em que se defendeu a competência de governador de Estado para prover os cargos de desembargador do Tribunal de Justiça respectivo.

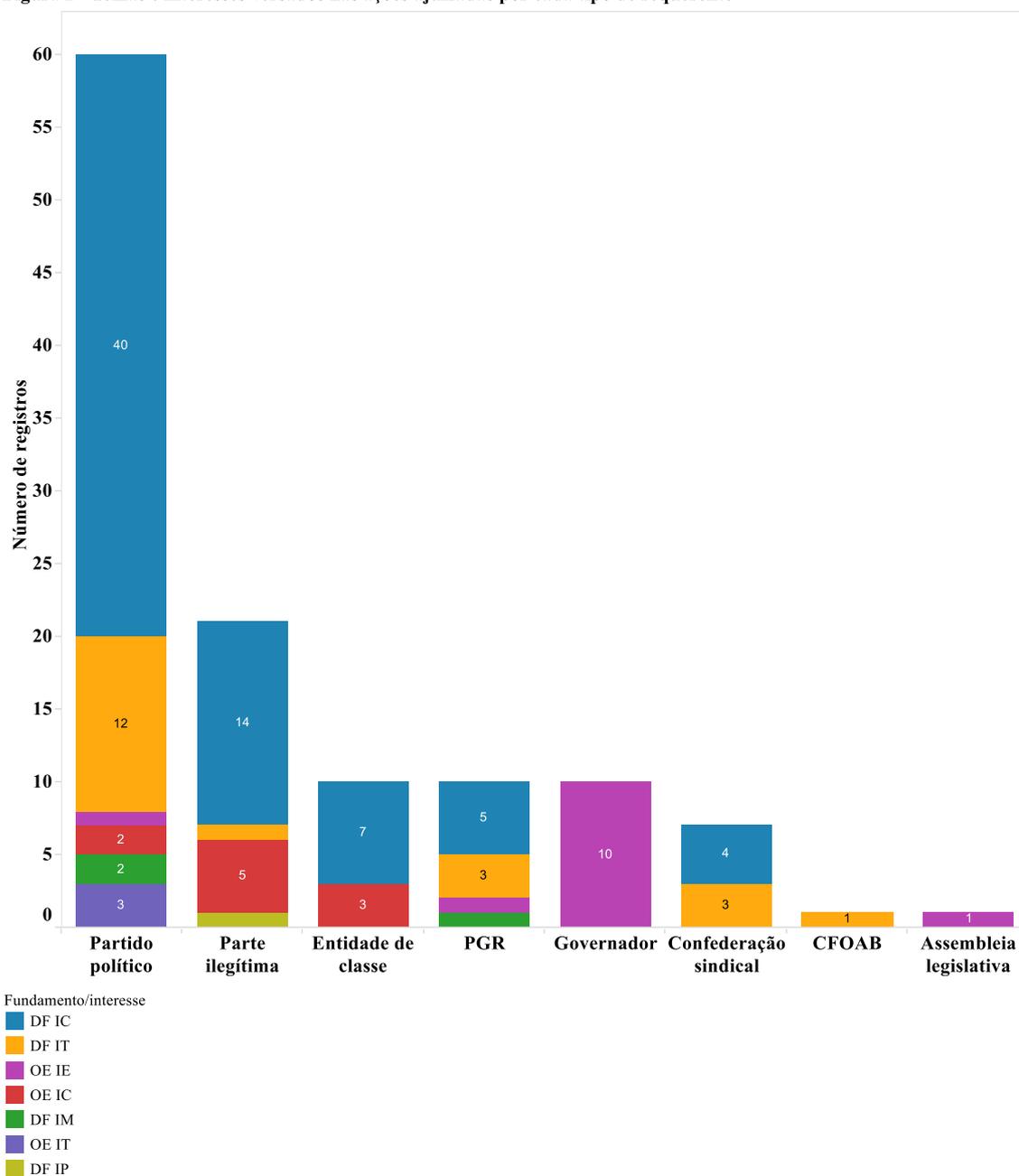
¹⁵ Nesse grupo, incluem-se o procurador-geral da República, por ser chefe de instituição incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, de acordo com o artigo 127 da Constituição; os partidos políticos, que têm por objetivo defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal, nos termos do artigo 1º da Lei n. 9.096/95; e o Conselho Federal da Ordem

partidos políticos desempenharam papel relevante. O procurador-geral da República ajuizou, tão somente, 10 (dez) ações diretas por omissão, das quais 5 (cinco) relacionam-se à defesa de interesses corporativos, ao passo que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs, exclusivamente, a ADO 24, ajuizada mais de 24 (vinte e quatro) anos depois da promulgação da Constituição de 1988.

Além disso, a Figura 2 ilustra a estreiteza dos limites impostos pela jurisprudência do STF ao reconhecimento de legitimidade para o ajuizamento de ação direta. Observa-se, a esse respeito, que o grupo responsável pelo segundo maior número de ações propostas é composto por partes consideradas como ilegítimas pelo tribunal. Percebe-se, igualmente, que a totalidade das ações ajuizadas pelos governadores e Assembleias estaduais relacionam-se a questões de organização estatal e a interesses institucionais dos próprios Estados-membros, cujas autoridades somente podem ajuizar ações diretas contra atos ou omissões que repercutam nos “[...] interesses do Estado [...]” (BRASIL, 2007a), em observância ao requisito da pertinência temática.

dos Advogados do Brasil, que se destina a proteger a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos e a justiça social, conforme disposto pelo artigo 44 da Lei n. 8.906/94, e, à semelhança dos anteriores, não está submetido ao requisito jurisprudencial da pertinência temática.

Figura 2 - Temas e interesses versados nas ações ajuizadas por cada tipo de requerente



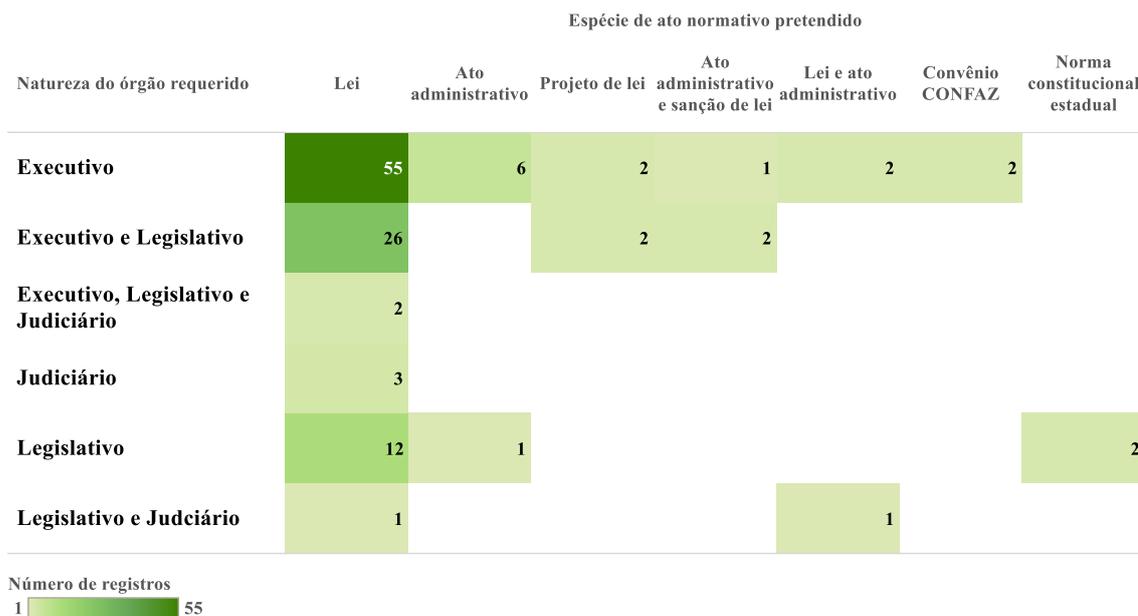
Quanto à espécie de ato normativo cuja ausência se pretende suprir, percebe-se que a grande maioria das ações diretas por omissão têm por objeto a edição de lei. São 99 (noventa e nove) as ações em que se pleiteia, exclusivamente, a edição de normas legais, além de existirem outras 4 (quatro) voltadas à apresentação de projetos de lei e 3 (três) que se destinam à edição de lei e de ato de natureza administrativa.

É nítida, também, a prevalência de ações ajuizadas contra autoridades do Poder Executivo de algum dos entes federados. Das 120 (cento e vinte) ações analisadas, 68 (sessenta e oito) foram propostas, exclusivamente, contra o chefe ou outra autoridade do Executivo, ao

passo que outras 32 (trinta e duas) contemplam, em seu polo passivo, autoridades executivas e membros de outros Poderes.

Conjugadas as informações apresentadas nos dois últimos parágrafos, percebe-se ser bastante recorrente o ajuizamento de ações diretas por omissão destinadas a promover a edição de leis que dependem da iniciativa do chefe do Poder Executivo.

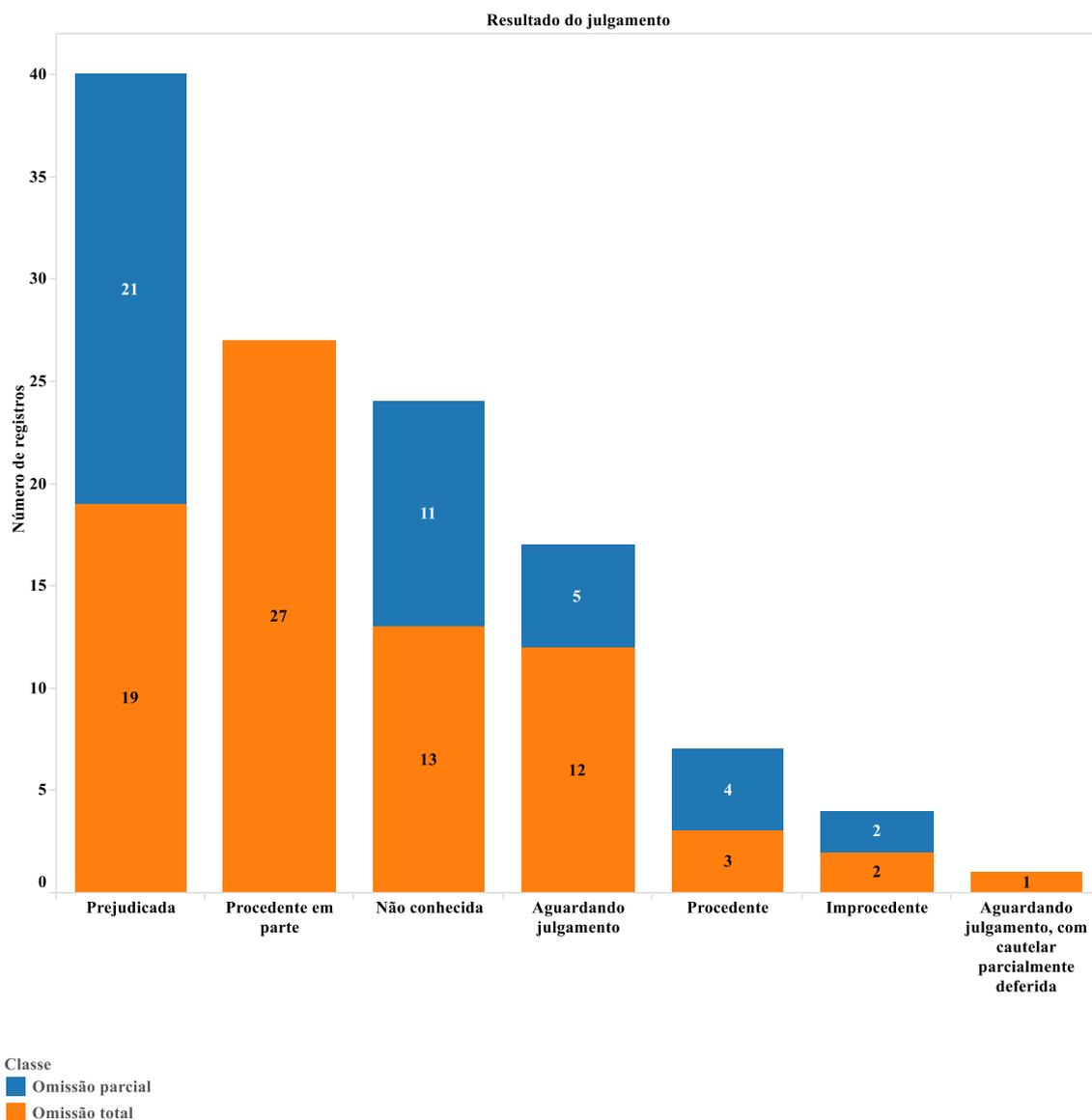
Figura 3 - Distribuição das ações ajuizadas em razão do ato pretendido e da natureza do órgão omissor



Em relação ao resultado do julgamento proferido nas ações analisadas, constata-se que 24 (vinte e quatro) delas não foram conhecidas, 40 (quarenta) foram julgadas prejudicadas, 4 (quatro) foram julgadas improcedentes, 27 (vinte e sete) foram julgadas parcialmente procedentes e 7 (sete) foram julgadas procedentes. As 18 (dezenove) restantes ainda aguardam julgamento, sendo que, em 1 (uma) destas, deferiu-se parcialmente pedido de medida cautelar¹⁶. O quadro abaixo contém esses dados separados por classe de ação.

¹⁶ A última conferência acerca desses dados foi realizada em 18 de outubro de 2014.

Figura 4 - Distribuição das ações por classe e em razão do resultado do julgamento

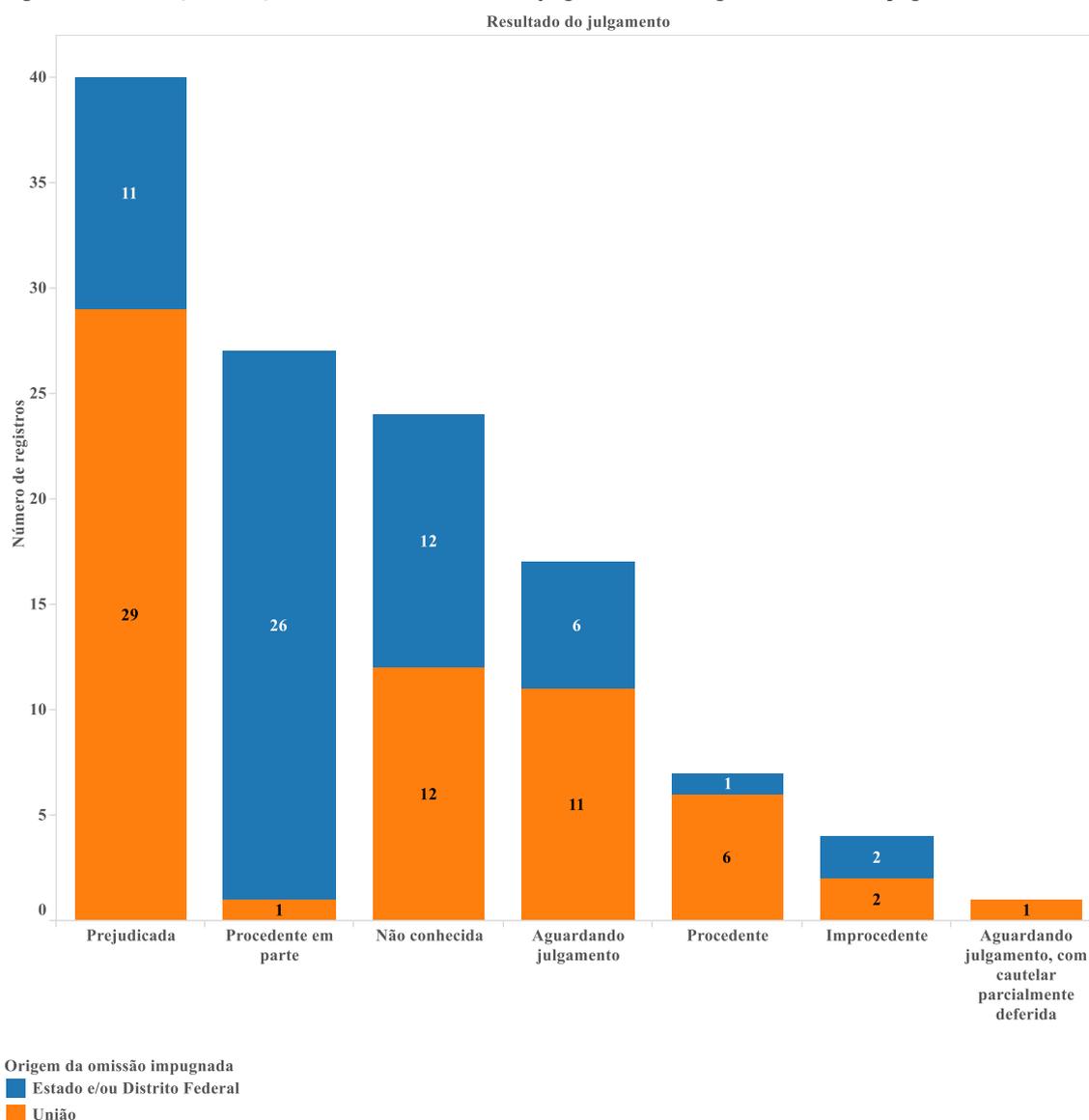


Como se nota, as ações por omissão total e parcial que já foram julgadas apresentam resultados bastante parecidos, salvo quanto ao conjunto das parcialmente procedentes, composto, exclusivamente, por ações de inconstitucionalidade por omissão total. Mais uma vez, a distorção é causada pelas ações relacionadas ao pleito de revisão geral anual, pois todas as 27 (vinte e sete) causas incluídas nesse grupo versavam sobre este tema.

No que diz respeito à relação entre a origem da omissão impugnada e o resultado do julgamento, destaque-se que a maioria das ações prejudicadas tinham por objeto omissões federais, ao passo que as ações julgadas parcialmente procedentes voltavam-se, majoritariamente, contra omissões estaduais ou distritais. Os demais tipos de resultados não apresentam variações relevantes em razão da origem da omissão questionada ou são pouco numerosos e, portanto, não permitem que deles se extraíam conclusões seguras. Das 62

(sessenta e duas) ações ajuizadas contra omissões imputadas à União, 6 (seis) foram julgadas procedentes, 1 (uma) parcialmente procedente, 2 (duas) improcedentes, 29 (vinte e nove) prejudicadas, 12 (doze) não foram conhecidas e 12 (doze) aguardam julgamento definitivo. Quanto às 58 (cinquenta e oito) ações propostas contra atos estaduais ou distritais, verifica-se que 1 (uma) foi julgada procedente, 26 (vinte e seis) parcialmente procedentes, 2 (duas) improcedentes, 11 (onze) prejudicadas, 12 (doze) não foram conhecidas e 6 (seis) aguardam julgamento definitivo.

Figura 5 - Distribuição das ações em razão do resultado do julgamento e da origem da omissão impugnada



Dado que chama a atenção é o reduzido número de ações diretas propostas contra omissões atribuídas aos Estados-membros e ao Distrito Federal, os quais, embora somem 27

(vinte e sete) entes federativos, sofreram menos impugnações que a União, isoladamente considerada.

Apresentadas essas informações gerais, passa-se à análise de grupos específicos do universo das ações diretas por omissão ajuizadas perante o STF.

5.2 Ações não conhecidas

A expressão “ações não conhecidas” será utilizada para identificar o conjunto de ações diretas por omissão que, em razão da inobservância de alguma regra de natureza processual, foram extintas independentemente do julgamento do seu objeto. Essa conceituação decorre de construção indutiva a partir dos julgamentos que estão sob análise e tem em vista a necessidade de reunir, em um grupo único, as decisões que apresentam características semelhantes, a ponto de tornar oportuna sua avaliação de forma conjunta.

Incluem-se nessa categoria 24 (vinte e quatro) ações diretas por omissão, das quais 17 (dezesete) foram propostas por partes consideradas ilegítimas. As 7 (sete) restantes foram extintas por conterem irregularidades processuais diversas: a ADI 19, proposta por governador estadual, a ADO 3 e as ADIs 297, 720 e 2.634, propostas por partidos políticos, foram extintas em razão do descabimento dos pedidos por meio delas veiculados, seja por se pleitear a edição de ato concreto, por se impugnar ato anterior à Constituição de 1988 ou por se indicar como parâmetro de controle norma constitucional que não carece de regulamentação; além dessas, a ADI 986, ajuizada por entidade de classe, foi extinta pela impossibilidade de conversão de ação direta por ação em ação direta por omissão, ao passo que a ADI 2.017 foi ajuizada por partido político que não apresentou procuração com poderes específicos para autorizar sua propositura.

Em relação às ações não conhecidas por ilegitimidade ativa¹⁷, observa-se que, ressalvada a ADI 22, ajuizada por pessoa física, todas as demais, que correspondem a 16 (dezesesseis), foram propostas por pessoas jurídicas que alegavam caracterizar-se como entidades de classe ou confederações sindicais. Dentre as 16 (dezesesseis) ações referidas, 11 (onze) foram ajuizadas por associações consideradas ilegítimas por não representarem uma classe específica, sendo que, em 6 (seis) destas, o STF utilizou o argumento de que associações compostas, inclusive, por outras pessoas jurídicas, que passaram a ser denominadas de “associações de associações”, não representariam uma categoria profissional ou econômica definida. As outras

¹⁷ Ressalte-se que 4 (quatro) das 17 (dezesete) ações extintas por ilegitimidade também não foram conhecidas por outras irregularidades formais. Refere-se às ADIs 1.338 e 1.638 e às ADOs 16 e 17.

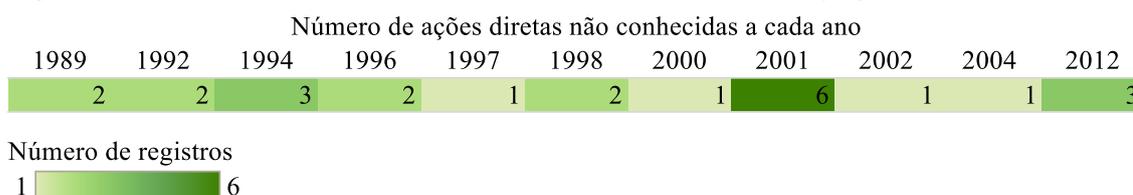
5 (cinco) ações incluídas neste grupo foram propostas por entidades sindicais consideradas como de nível inferior e que, portanto, não constituíam confederações sindicais.

Os dados descritos reforçam a plausibilidade dos comentários feitos na seção anterior a respeito da Figura 2, no sentido de que a interpretação restritiva do STF quanto à legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade contribuiu relevantemente para o reduzido número de causas propostas e para a baixa diversidade dos temas nelas discutidos.

Notou-se, anteriormente, que todas as ações ajuizadas pelos governadores e Assembleias estaduais versam, exclusivamente, sobre temas relacionados à organização estatal e a interesses institucionais dos próprios Estados-membros, em cumprimento ao requisito da pertinência temática. Esse requisito também limita a atuação das confederações sindicais e entidades de classe, que somente podem atuar em processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade cujo objeto guarde pertinência com os interesses das categorias que representam (BRASIL, 1996b). Apesar disso, as confederações sindicais, empatadas com o procurador-geral da República, foram as responsáveis pelo ajuizamento do segundo maior número de ações diretas por omissão destinadas a proteger interesses transversais, atrás, apenas, dos partidos políticos.

As restrições impostas à legitimidade ativa das confederações sindicais e entidades de classe não se circunscrevem, no entanto, ao requisito da pertinência temática. Já nos anos iniciais de vigência da Constituição de 1988, o STF, diante do pico de ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade observado nos anos de 1989 e 1990, fixou “jurisprudência defensiva” que atinge referidas entidades corporativas de modo especial (BRASIL, 2005a). Nos julgamentos da ADI 39 QO (BRASIL, 1989c) e da ADI 34 MC (BRASIL, 1989b), por exemplo, definiu-se, respectivamente, que somente se consideram confederações sindicais as entidades de âmbito nacional, bem como que somente são entidades de classe, para os efeitos do artigo 103, inciso IX, da Constituição, as associações representantes de uma categoria definida e distinta das demais.

A propósito, é interessante observar que essas restrições derivaram de construções interpretativas do STF, sendo que algumas delas foram descartadas pelo tribunal posteriormente. É o caso do entendimento inicialmente firmado no sentido da ilegitimidade das chamadas “associações de associações”, que inviabilizou o conhecimento de número relevante de ações diretas por omissão. Esse entendimento foi superado em julgamento proferido no ano de 2004 (BRASIL, 2005a), data a partir da qual se observa forte declínio no quantitativo de decisões proferidas no sentido do não conhecimento de ações diretas por omissão, conforme se depreende da figura a seguir.

Figura 6 - Distribuição das ações não conhecidas em razão do ano do julgamento

Vê-se, portanto, que esses entendimentos jurisprudenciais restritivos produziram nítido impacto quanto à atuação das entidades corporativas em sede de ADO. Se a exigência de pertinência temática serviu para inibir o ajuizamento de ações por referidas pessoas jurídicas (COSTA; BENVINDO, 2014), a fixação de critérios para sua caracterização como entidades de classe ou confederações sindicais inviabilizou o processamento de quase metade das ações propostas por associações que alegavam satisfazer tais critérios, bem como desestimulou a propositura de um número superior de ações dessa espécie. De fato, das 37 (trinta e sete) ações diretas por omissão ajuizadas com fundamento, explícito ou não, no artigo 103, inciso IX, da Constituição da República, 16 (dezesesseis) não foram conhecidas por ilegitimidade da parte requerente. Das 21 (vinte e uma) restantes, 10 (dez) foram julgadas prejudicadas, outras 10 (dez) ainda estão pendentes de julgamento e 1 (uma) não foi conhecida por motivo diverso.

Em outros termos, nenhuma dessas ações teve seu mérito julgado pelo STF, o que também significa que em nenhuma delas a legitimidade da parte requerente foi reconhecida em definitivo.

Isso explica, ao menos em parte, o reduzido número de ações ajuizadas pelas entidades corporativas (Figura 2), apesar de existirem diversas categorias profissionais e econômicas no Brasil. Conforme salientam Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvindo (2014, p. 68), “a fixação dessa jurisprudência defensiva esvazia sobremaneira a potencialidade que essas entidades têm de atuar em defesa de interesses mais gerais”, contribuindo, por conseguinte, para que o quantitativo de ações diretas por omissão e a diversidade das questões nelas discutidas não sejam superiores aos constatados até o momento.

5.3 Ações prejudicadas

O conjunto das ações prejudicadas também é composto por causas que foram extintas sem que seu objeto tivesse sido julgado. Diversamente, no entanto, das ações não conhecidas, sua extinção não derivou de alguma irregularidade de caráter processual, mas da ocorrência de determinada alteração fática ou jurídica que implicou o perecimento de seu objeto,

inviabilizando, por conseguinte, o seu julgamento. A questão constitucional suscitada pela parte requerente simplesmente deixa de existir antes que o julgamento do objeto da ação direta seja realizado.

Essa modalidade de decisão é a de incidência mais frequente em sede de ADO, tendo sido proferida em 1/3 (um terço) das causas ajuizadas. Esse não é, entretanto, o único motivo que põe em destaque esse grupo de ações. O reconhecimento da prejudicialidade de determinada ação direta resulta, como dito, da inviabilidade do julgamento do seu mérito, mas isso não significa, necessariamente, que o objetivo buscado pelo requerente mediante o ajuizamento dessa causa também tenha se tornado inviável. Pelo contrário, a perda de objeto pode decorrer, justamente, da satisfação do pedido veiculado na ação direta por omissão.

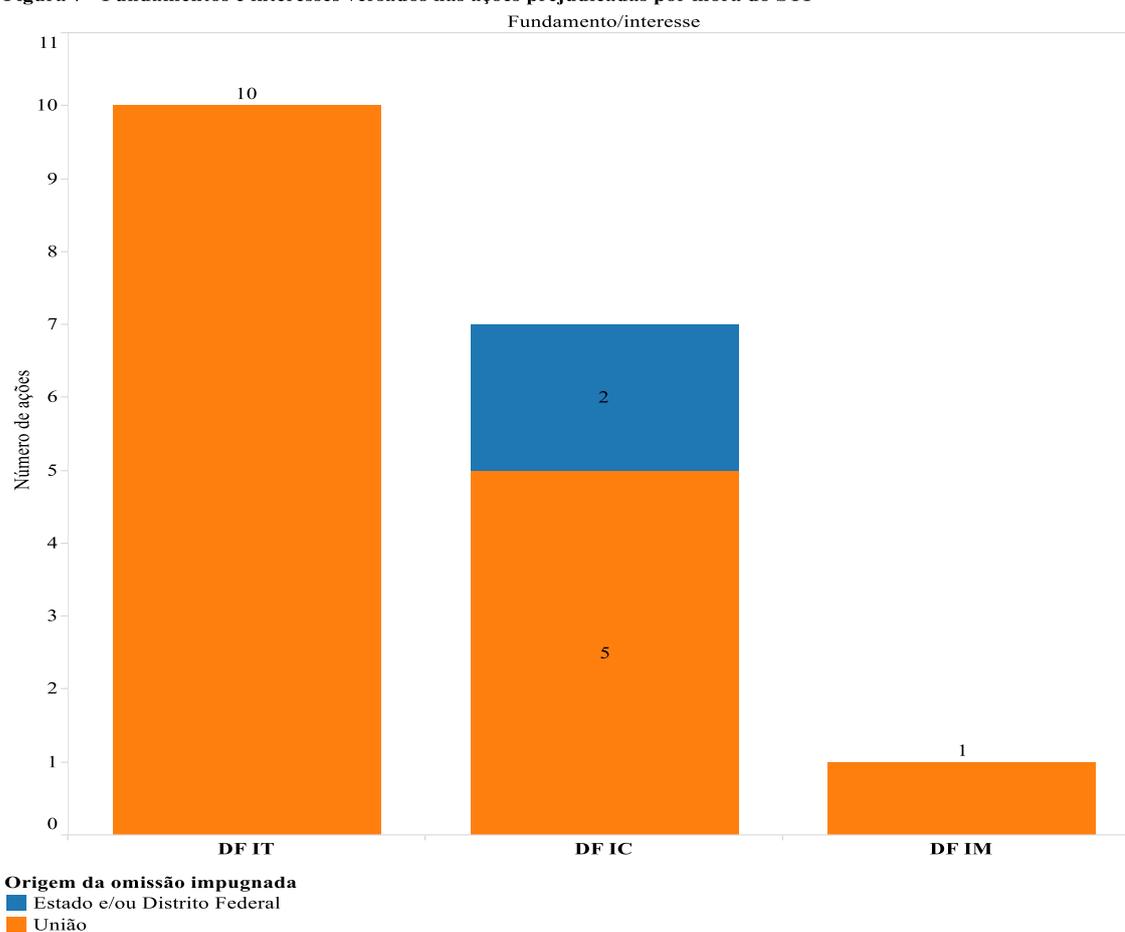
É esse o motivo da prejudicialidade de relevante número de ações diretas por omissão. Das 40 (quarenta) causas componentes desse conjunto, 20 (vinte) perderam o objeto por ter sido suprida, após o seu ajuizamento, a omissão suscitada; 1 (uma) por ter sido suprida a omissão antes mesmo do seu ajuizamento; 1 (uma) por ter tido seu pedido julgado procedente em outra ação direta; e outras 18 (dezoito) por ter se tornado inviável a satisfação dos pedidos nelas veiculados.

Este último subconjunto de 18 (dezoito) causas é integrado por 12 (doze) ações diretas por omissão parcial em que o ato impugnado foi revogado ou perdeu sua eficácia; 3 (três) ações diretas por omissão cujos parâmetros de controle de constitucionalidade foram alterados ou revogados; e outras 3 (três) em que se verificou o exaurimento do prazo dentro do qual a omissão poderia ter sido sanada. Em todas estas 18 (dezoito) ações, a ocorrência de prejudicialidade está relacionada à demora, intencional ou não, do STF em julgar o objeto da ação direta: em média, transcorreram 4,88 (quatro vírgula oitenta e oito) anos entre o ajuizamento dessas ações e a decisão que reconheceu o perecimento do seu objeto. Esse período é, de fato, bastante superior ao tempo de duração das causas em que o tribunal resolveu acolher o pedido veiculado pela parte requerente, considerando-se que as ações diretas por omissão julgadas total ou parcialmente procedentes tramitaram pelo período médio de 1,58 (um vírgula cinquenta e oito) ano.

Embora se trate de hipótese de difícil confirmação, a discrepância percebida entre os dois grupos de processos referidos constitui indício de que o STF utiliza o tempo de duração do processo como critério de “seletividade” a partir do qual são definidos os interesses a serem tutelados por meio da ADO. A possibilidade aventada assume relevância ao se observar que esse grupo de 18 (dezoito) ações apresenta características que se desviam do padrão de impugnação verificado nas demais ações diretas por omissão: enquanto as 102 (cento e duas)

ações restantes destinam-se, em sua grande maioria, à defesa de interesses corporativos (Figura 2), o grupo de ações destacadas é composto por 11 (onze) ações voltadas à proteção de interesses transversais ou de minorias e apenas 7 (sete) relacionadas à tutela de interesses corporativos (Figura 7); ademais, a quase totalidade dessas 18 (dezoito) ações têm por objeto omissões de órgãos ou autoridades da União, ao passo que, no conjunto composto pelas 102 (cento e duas) causas restantes, observa-se certo equilíbrio entre os registros de ações ajuizadas contra atos federais e estaduais (Figura 5).

Figura 7 - Fundamentos e interesses versados nas ações prejudicadas por mora do STF



A Figura 7 sugere, pois, que o STF tem protelado, preferencialmente, o julgamento de ações diretas destinadas a suprir omissões federais que prejudicam a promoção ou a tutela de interesses transversais. Ressalte-se, ainda, que, em todas essas 18 (dezoito) ações, o polo passivo era ocupado, exclusivamente ou não, por autoridade do Poder Executivo.

Por outro lado, informações relevantes acerca da efetividade da ADO são obtidas a partir da análise do grupo das 20 (vinte) ações diretas prejudicadas em razão de ter sido suprida, após o seu ajuizamento, a omissão apontada pela parte requerente. Este grupo é composto pelas ADIs

130, 206, 267, 296, 361, 480, 607, 635, 652, 877, 1.484, 2.140, 2.505, 2.523, 2.778 e 3.575, bem como pelas ADOs 1, 7, 8 e 23.

A ADI 130, ajuizada em 07 de novembro 1989, tinha por objeto o encaminhamento, pelo presidente da República ao Congresso Nacional, de projeto de lei dispendo sobre a organização e o funcionamento da Advocacia-Geral da União, em cumprimento ao disposto pelo artigo 29, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A providência pleiteada foi adotada 21 (vinte e um) dias após o ajuizamento desta ação direta, no dia 28 de novembro de 1989.

A ADI 206, proposta em 06 de março de 1990, versava sobre a edição de lei necessária a viabilizar o exercício do direito à aposentadoria pelos trabalhadores rurais. Esse pedido foi atendido em 24 de julho de 1991, data da edição da Lei federal n. 8.213.

Por sua vez, a ADI 267 foi ajuizada em 24 de abril de 1990 e tinha por objeto o adimplemento, por parte do Poder Público, de sua obrigação constitucional de definir, mediante lei complementar, o número de deputados federais proporcionalmente à população de cada Estado-membro. O tema referido foi disciplinado pela Lei Complementar federal n. 78, de 30 de dezembro de 1993.

A ADI 296 foi proposta em 07 de junho de 1990 e visava a tornar efetiva a norma constante do texto originário do artigo 39 da Constituição da República, o que foi atendido mediante a edição da Lei federal n. 8.112, de 11 de novembro de 1990.

Já a ADI 361, ajuizada em 12 de setembro de 1990, versava sobre a necessidade de regulamentação da Lei federal n. 7.990/89, que dispõe sobre a compensação financeira devida aos entes federados em cujo território ocorra exploração de recursos hídricos e minerais. Essa necessidade foi satisfeita pelo Decreto presidencial n. 1, de 11 de janeiro de 1991.

A ADI 480 foi ajuizada em 05 de abril de 1991 para tornar efetiva a norma prevista pelo artigo 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que prevê a aprovação, pelo Congresso Nacional, de leis relativas à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício. Tais leis foram editadas em 25 de julho de 1991 sob os números 8.212 e 8.213.

Na ADI 607, proposta em 16 de outubro de 1991, impugnou-se a omissão do Poder Executivo quanto ao dever de regulamentar as Leis federais n. 8.212 e 8.213, de 1991, o qual foi cumprido em 07 de dezembro desse mesmo ano, mediante a edição dos Decretos presidenciais n. 356 e 357.

A ADI 635 foi proposta em 12 de novembro de 1991 pela Associação dos Auditores de Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, que pleiteava a concessão de tratamento isonômico entre os servidores por ela representados e os fiscais de tributos estaduais.

Posteriormente, a própria requerente afirmou que sua pretensão havia sido satisfeita por meio da edição da Lei estadual n. 10.185, de 27 de maio de 1994.

A ADI 877, ajuizada em 25 de março de 1993, tinha por objeto a omissão estatal quanto à regulamentação dos artigos 203, inciso V, e 204 da Constituição da República, a qual foi suprida pela edição da Lei federal n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

No que se refere à ADI 1.484, proposta em 1º de agosto de 1996, a Lei federal n. 9.472, de 16 de julho de 1997, deu cumprimento à obrigação constitucional de legislar sobre o tema versado no artigo 21, inciso XI, da Constituição da República.

Nos autos da ADI 2.140, ajuizada em 08 de fevereiro de 2000, o Partido Democrático Trabalhista insurgiu-se contra a omissão do governador do Estado de Rondônia quanto à adoção de medidas que deveriam preceder os atos de exoneração de servidores públicos não estáveis e a colocação em disponibilidade de servidores estáveis. De acordo com o STF, a omissão suscitada nessa ação direta foi suprida mediante a edição de atos administrativos nas datas de 19 de janeiro de 2000, 28 de janeiro de 2000 e 29 de fevereiro de 2000.

Já as ADIs 2.523 e 2.505, ajuizadas, respectivamente em 30 de agosto e em 13 de setembro de 2001, tinham por objeto a omissão do governador do Estado da Bahia configurada pela ausência de encaminhamento de projeto de lei destinado a promover a revisão geral anual dos servidores públicos daquela entidade federativa. A proposta legislativa demandada foi encaminhada ao Poder Legislativo baiano em 29 de outubro de 2001.

Por meio da ADI 2.778, proposta em 03 de dezembro de 2002, impugnou-se a mora do governador do Estado de Minas Gerais quanto ao dever de deflagrar o processo legislativo tendente à edição de lei que instituísse a chefia da Polícia Civil daquele Estado-membro. Em 02 de janeiro de 2003, no entanto, editou-se a Lei Delegada n. 49, que prejudicou o julgamento da ação referida.

A ADI 3.575, a seu turno, foi ajuizada em 06 de setembro de 2005 e continha alegação de inércia do presidente da República quanto à adoção de medidas necessárias para implementar o regime de subsídio como forma de remuneração dos advogados públicos federais. A omissão questionada nessa ação direta foi suprida pela Medida Provisória n. 305, editada em 29 de junho de 2006.

A ADO 1 foi proposta em 14 de novembro de 2001 com o objetivo de tornar efetiva a norma prevista no inciso XV do artigo 48 da Constituição da República, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998, que previa a fixação do subsídio dos ministros do STF, por lei de iniciativa conjunta dos presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do próprio STF. A omissão aventada foi suprida pela Emenda Constitucional

n. 41, editada em 19 de dezembro de 2003, que, além de revogar a necessidade de lei de iniciativa conjunta para disciplinar a matéria, fixou limite de remuneração provisório, afastando o obstáculo que se antepunha à eficácia do teto instituído pela Emenda Constitucional n. 19, de 1988.

A ADO 7, proposta em 1º de abril de 2009, tinha por objeto a concessão de eficácia retroativa a reajuste remuneratório concedido aos magistrados do Estado do Amazonas, o que foi atendido pela Lei estadual n. 3.506, de 17 de maio de 2010.

A ADO 8, ajuizada em 09 de julho de 2009, versava sobre a omissão do governador do Estado de Santa Catarina relativamente ao dever de encaminhar ao Poder Legislativo projeto de lei que regulamentasse a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos daquela unidade da Federação. Essa omissão foi sanada em 21 de dezembro de 2011, data da edição da Lei estadual n. 15.695.

Conforme descrito em capítulo anterior, a ADO 23 foi ajuizada em 21 de janeiro de 2013 pelos governadores dos Estados da Bahia, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco, que pleitearam, cautelarmente, a manutenção temporária da vigência das normas declaradas inconstitucionais no julgamento das ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, até que o Congresso Nacional editasse disciplina adequada acerca dos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal. Esse pedido foi atendido por decisão monocrática proferida em 24 de janeiro de 2013 pelo min. Ricardo Lewandowski, que, no exercício da presidência do tribunal, postergou, por mais 150 (cento e cinquenta) dias, a aplicação dos critérios de rateio anteriormente vigentes. A decisão monocrática mencionada, conjuntamente com o acórdão que julgou procedentes as ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, contribuiu relevantemente para que o legislador complementar federal suprisse, em menos de 6 (seis) meses após a data em que fora proferida, omissão que perdurava há mais de vinte anos. Em 17 de julho de 2013, editou-se a Lei Complementar n. 143, que dispõe sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.

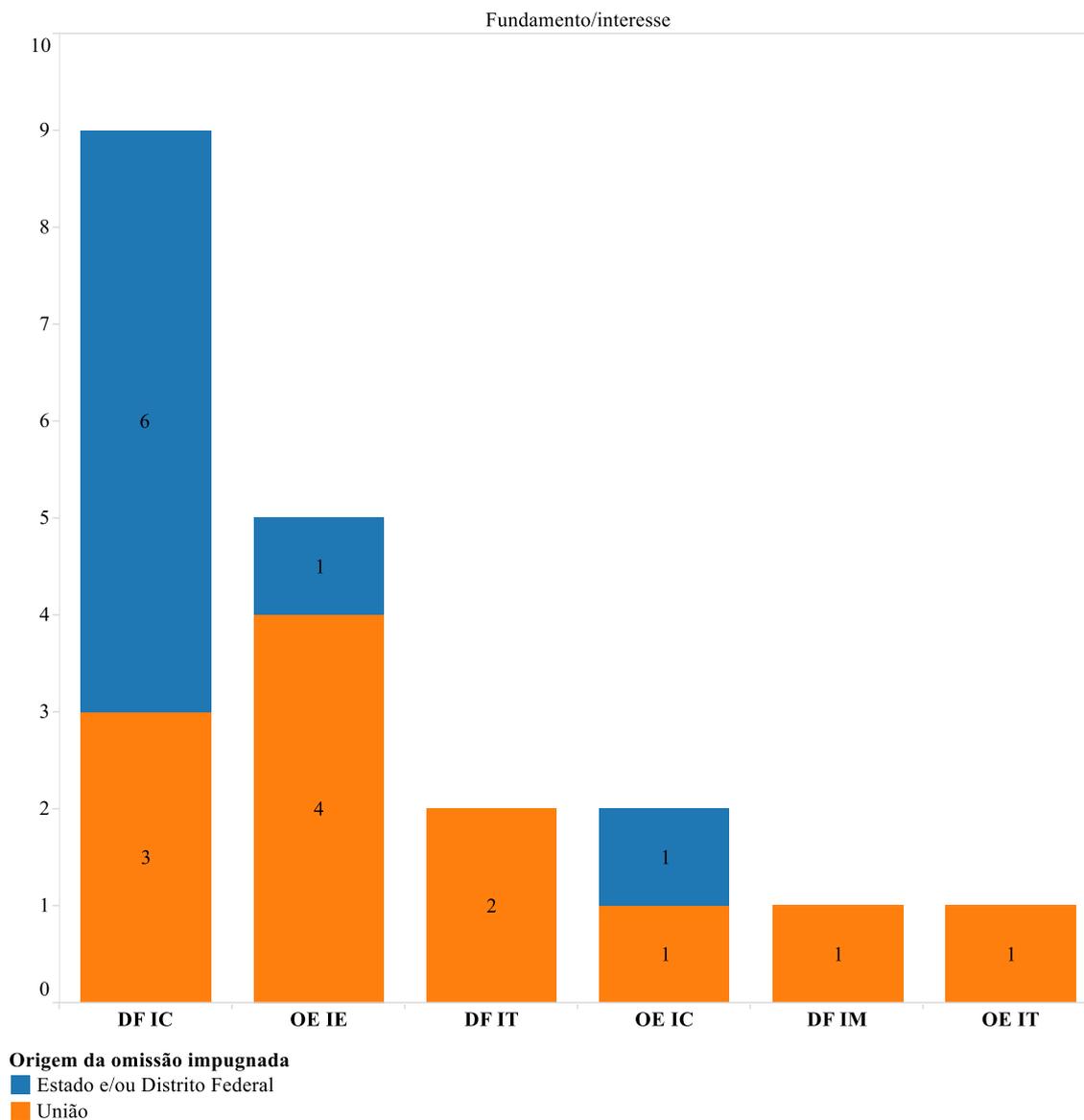
Por fim, inclui-se nesse conjunto a ADI 652, embora sua prejudicialidade tenha decorrido da revogação do ato que constituía seu objeto. Trata-se de ação direta por omissão parcial ajuizada em 06 de dezembro de 1991 contra disposições constantes da Lei Complementar n. 10/91 do Estado do Maranhão, a qual, de acordo com o requerente, disciplinava inadequadamente o processo de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. Ocorre que, em 28 de janeiro de 1992, o Estado do Maranhão editou a Lei Complementar n. 15, que revogou expressamente aquele diploma legal e estabeleceu nova disciplina quanto à matéria, satisfazendo, em parte, a pretensão do requerente. Em outros

termos, as omissões que integravam o objeto da ADI 652 foram supridas, ainda que de modo parcial, pela Lei estadual n. 15, de 1992, a qual foi posteriormente considerada válida pelo STF, o que justifica a inclusão dessa ação direta no grupo das ações prejudicadas em razão de ter sido suprida a omissão suscitada.

A partir das informações expostas, é razoável compreender que, em expressivo número de casos, o mero ajuizamento da ação direta contribuiu decisivamente para que a omissão inconstitucional questionada fosse suprida, seja por induzir a deflagração do processo tendente à edição dos atos faltantes, seja por estimular as autoridades em mora a atuar com mais rapidez. De fato, não se afigura plausível sustentar que seria mera coincidência a adoção das providências requeridas em intervalo de tempo tão curto após o ajuizamento das ações diretas mencionadas: em média, o lapso temporal decorrido entre a propositura das 20 (vinte) ações examinadas e a edição dos atos faltantes, que, em sua maioria, eram diplomas legais, foi inferior a 10 (dez) meses. Não se trata, portanto, de prejudicialidades decorrentes da demora do STF em julgar tais causas, mas de situações em que as autoridades omissas anteciparam-se ao julgamento do tribunal, em esforço incomum para sanar as inconstitucionalidades suscitadas.

Diversamente do que se verificou quanto às demais ações prejudicadas, estas 20 (vinte) causas cujos pedidos foram satisfeitos destinam-se, majoritariamente, à defesa de interesses corporativos, além de haver equilíbrio entre os registros de ações ajuizadas contra atos federais e estaduais.

Figura 8 - Fundamentos e interesses versados nas ações prejudicadas em razão do suprimento da omissão



Das 20 (vinte) ações referidas, 11 (onze) relacionavam-se à proteção de interesses corporativos, sendo 10 (dez) concernentes aos servidores públicos e, destas, 7 (sete) eram relativas a questões remuneratórias. Das 9 (nove) restantes, 5 (cinco) eram pertinentes à tutela de interesses institucionais do Estado, 3 (três) à defesa de interesses transversais e apenas 1 (uma) à proteção de interesses de minorias.

Note-se, ademais, que o fenômeno identificado, qual seja, o suprimento da omissão questionada como decorrência, ao menos em parte, da judicialização da questão, não é recente, mas ocorre desde os anos iniciais da vigência da Constituição de 1988, época em que era, inclusive, mais frequente.

Figura 9 - Distribuição anual das ações prejudicadas em razão do suprimento da omissão

Em síntese, observa-se que o simples ajuizamento da ADO tem funcionado como fator relevante de indução à prática das providências necessárias para suprir as omissões questionadas, especialmente quanto às causas que versam sobre interesses corporativos de servidores públicos.

5.4 Ações julgadas improcedentes

O número de ações diretas por omissão julgadas improcedentes é demasiadamente reduzido para possibilitar uma análise estatística relevante. Por essa razão, proceder-se-á à mera identificação das 4 (quatro) ações que compõem esse grupo, acompanhada da descrição de algumas de suas características básicas.

A primeira delas é a ADI 336, ajuizada em 02 de agosto de 1990 pelo governador do Estado de Sergipe contra preceitos contidos na Constituição desse Estado-membro. Além de afirmar a inconstitucionalidade por ação de diversas normas constitucionais, o requerente sustentou que o artigo 106, § 2º, da Constituição sergipana seria inválido por não atribuir ao governador do Estado competência para prover os cargos de desembargador do Tribunal de Justiça respectivo, o que, a seu ver, caracterizaria hipótese de inconstitucionalidade por omissão parcial. Em 10 de fevereiro de 2010, a ação foi julgada parcialmente procedente, sendo que o pedido de reconhecimento da ocorrência de omissão parcial foi rejeitado. Como se nota, a ADI 336 versava sobre questão concernente à organização estatal e voltava-se à defesa de interesse institucional do Estado.

Esse conjunto também é composto pela ADI 1.698, proposta em 29 de outubro de 1997 pelo Partido dos Trabalhadores, pelo Partido Comunista do Brasil e pelo Partido Democrático Trabalhista, que impugnaram a suposta omissão do presidente da República quanto ao cumprimento dos deveres de erradicar o analfabetismo do País e garantir a oferta e implementação de ensino fundamental para todos os brasileiros. Tratava-se, pois, de ação direta por omissão total destinada à concretização de direito fundamental de interesse transversal, cujo pedido foi julgado improcedente na data de 25 de fevereiro de 2010.

Por sua vez, a ADI 2.076 relacionava-se a tema pertinente à organização estatal e à defesa de interesse transversal. Referida ação foi ajuizada em 30 de setembro de 2009 pelo Partido Social Liberal, que questionou a ausência de referência a Deus no preâmbulo da Constituição do Estado do Acre. O pedido de reconhecimento de inconstitucionalidade por omissão parcial foi rejeitado pelo STF em 15 de agosto de 2002.

A última das 4 (quatro) ações julgadas improcedentes corresponde à ADI 3.303, proposta pelo Partido da Social Democracia em 16 de setembro de 2004 para questionar suposta omissão total do presidente da República quanto ao exercício do seu poder-dever de propositura de lei de revisão geral anual. Julgada improcedente em 27 de setembro de 2006, a ação direta buscava proteção a direito fundamental de titularidade de servidores públicos, relacionando-se, pois, à defesa de interesse corporativo.

5.5 Ações julgadas procedentes

Como visto, do total de 120 (cento e vinte) ações diretas por omissão ajuizadas, 27 (vinte e sete) foram julgadas parcialmente procedentes e 7 (sete) foram julgadas procedentes. Esses dois tipos de resultado serão considerados, inicialmente, como integrantes de um grupo único, uma vez que, em todas as 27 (vinte e sete) ações julgadas parcialmente procedentes, os pedidos de reconhecimento da omissão estatal foram acolhidos de modo praticamente integral, somente tendo sido rejeitado o pleito de fixação judicial de prazo dentro do qual as autoridades responsáveis deveriam suprir as omissões verificadas. Trata-se de número reduzido, especialmente em termos absolutos, que corresponde a uma média de 1,36 (uma vírgula trinta e seis) ação julgada total ou parcialmente procedente a cada ano analisado.

Não bastasse isso, verifica-se que, dessas 34 (trinta e quatro) causas em que se decidiu pela procedência do pedido do requerente, 27 (vinte e sete) versavam sobre o mesmo assunto e objetivavam conferir efetividade a 1 (um) único dispositivo constitucional, qual seja, o artigo 37, inciso X, da Carta da República, que assegura aos servidores públicos a revisão geral anual de suas remunerações. Das 7 (restantes) restantes, a ADI 889 tratava do aproveitamento no serviço público dos detentores de cargos de censor federal, nos termos do artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; as ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243 foram julgadas em conjunto e versavam sobre a definição legal dos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, determinada pelo artigo 161, inciso II, da Constituição; a ADI 3.276 dizia respeito à necessidade de criação de cargos e carreiras do Ministério Público especial e de auditor do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, de modo a viabilizar o

cumprimento das regras previstas nos artigos 73, § 2º, inciso I, e 75 da Constituição; e, por fim, a ADI 3.682 tinha por objeto a ausência de lei complementar federal definidora do período em que podem tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de Municípios, prevista pelo artigo 18, § 4º, da Constituição.

Nota-se, assim, que nenhuma das ações diretas julgadas total ou parcialmente procedentes relacionava-se à defesa de interesses transversais ou de minorias: nas 27 (vinte e sete) causas destinadas à concessão de revisão geral aos servidores e na ADI 889, sustentou-se a ocorrência de afronta a direitos fundamentais com o objetivo de defender interesses corporativos; as outras 6 (seis) ações referidas versavam sobre temas pertinentes à organização estatal e destinavam-se à defesa de interesses institucionais do Estado ou interesses corporativos de servidores públicos.

Figura 10 - Distribuição das ações procedentes em razão da origem do ato impugnado e dos temas e interesses nelas versados

Fundamento/interesse	Origem do ato impugnado		
	DISTRITO FEDERAL	ESTADO	UNIÃO
Direito fundamental/interesse corporativo	1	25	2
Organização estatal/interesse corporativo		1	
Organização estatal/interesse institucional do Estado			5

Número de ações

1  25 

As ações julgadas parcial ou totalmente procedentes diziam respeito, tão somente, a 5 (cinco) temas diversos e todas elas tinham por objeto a edição de lei. No que se refere às ações julgadas procedentes contra órgãos estaduais ou distritais, apenas 1 (uma) do total de 27 (vinte e sete) ações não se destinava à concessão de revisão geral anual aos servidores públicos.

Quanto aos órgãos e autoridades responsáveis pelo ajuizamento dessas ações, nota-se que apenas quatro tipos de requerentes tiveram seus pedidos acolhidos em sede de ADO. São eles: partidos políticos, que obtiveram êxito total ou parcial em 28 (vinte e oito) ações, das quais 27 (vinte e sete) relacionavam-se ao tema da revisão geral anual; governadores estaduais, que propuseram as 4 (quatro) ações relativas à fixação de critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, autora da ADI 3.682; e o procurador-geral da República, responsável pelo ajuizamento da ADI 889. Por sua vez, as confederações sindicais e entidades de classe,

autoras de 17 (dezesete) ações diretas por omissão, não tiveram seu pedido acolhido em nenhuma delas.

Os julgamentos pela procedência parcial ou total de pedidos veiculados em ações diretas por omissão podem ser adequadamente percebidos como casos singulares e eventuais, especialmente diante do reduzido número de temas sobre os quais eles versam. Entretanto, essas características não resultam, como se poderia supor, de uma tendência assumida pelo STF de rejeitar os pedidos das ações diretas cujo mérito julga. Pelo contrário, o quantitativo de ações julgadas parcial ou totalmente procedentes é bastante superior ao número de ações julgadas improcedentes, que, como visto, corresponde a apenas 4 (quatro). O índice de procedência das ações ajuizadas pelos quatro tipos de requerentes mencionados também é significativo: os partidos políticos ajuizaram 60 (sessenta) ações diretas por omissão, tendo obtido julgamento parcial ou totalmente procedente em 28 (vinte e oito) delas, ao passo que apenas 3 (três) foram julgadas improcedentes; os governadores propuseram um total de 10 (dez) ações, das quais 4 (quatro) foram julgadas procedentes e apenas 1 (uma) foi julgada improcedente; a Mesa da Assembleia de Mato Grosso obteve êxito na única ação direta por omissão que ajuizou. O procurador-geral da República, embora somente tenha alcançado procedência em 1 (uma) de suas 10 (dez) ações propostas, também não teve seu pedido julgado improcedente em nenhuma delas.

O caráter singular e eventual das decisões de procedência proferidas em sede de ADO relaciona-se, na verdade, a outros fatores, tais como:

- a) o elevado índice de ações diretas por omissão julgadas prejudicadas. Como visto, o reconhecimento da prejudicialidade da ação é a modalidade de decisão de ocorrência mais frequente em sede de ADO, tendo sido proferida em 40 (quarenta) das 120 (cento e vinte) causas analisadas. Ressalte-se, outrossim, que metade dessas decisões de prejudicialidade resultaram do suprimento da omissão apontada, o que equivale ao cumprimento antecipado de uma eventual e futura decisão de procedência;
- b) o significativo impacto dos critérios restritivos de legitimidade adotados pelo STF sobre o quantitativo de ações diretas por omissão que foram julgadas no mérito, considerando-se que o grupo composto por partes tidas como ilegítimas foi o responsável pelo segundo maior número de ações propostas, ficando atrás, apenas, do conjunto formado pelos partidos políticos;
- c) a aplicação do requisito da “pertinência temática”, que permitiu ao STF inibir a iniciativa dos denominados “legitimados especiais” e conduzir sua atuação em sede

de ADO à impugnação de temas específicos, de modo a reduzir a variedade de assuntos versados nas ações dessa espécie. As entidades de classe e confederações sindicais, por exemplo, somente foram autorizadas a ajuizar ações cujo objeto guardasse relação com interesses das categorias por elas representadas, ou seja, interesses corporativos, que correspondem a 80 (oitenta) ações propostas, das quais 60 (sessenta) concernem, estritamente, a questões remuneratórias de servidores públicos;

- d) a atuação insatisfatória dos “legitimados universais” também contribuiu para a reduzida variedade dos assuntos versados nas ações direta por omissão e, por conseguinte, nos julgamentos de procedência nestas proferidos. Embora não estivessem sujeitos a restrições jurisprudenciais tão significativas quanto as aplicáveis aos “legitimados especiais”, alguns dos “legitimados universais” optaram pelo não ajuizamento de ação direta por omissão, tal como se observa em relação ao presidente da República e às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; outro deles, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, limitou-se ao ajuizamento de 1 (uma) única ação direta por omissão; e, por fim, o procurador-geral da República propôs, tão somente, 10 (dez) ações dessa espécie ao longo dos 25 (vinte e cinco) anos examinados, das quais 5 (cinco) são pertinentes a interesses corporativos, o que revela sua contribuição insatisfatória para a diversidade das questões constitucionais veiculadas mediante ação direta por omissão.

Em relação ao último dos fatores descritos, cumpre ressaltar que a análise do conjunto das ações diretas por omissão afasta a hipótese de que a atuação insatisfatória dos legitimados decorreria da baixa efetividade das decisões de procedência proferidas em tais causas. É que, diversamente do que se costuma supor (BARROSO, 2012), a mera cientificação da autoridade ou órgão responsável tem se mostrado, em diversos casos, como medida suficiente para provocar o suprimento da omissão inconstitucional declarada pelo STF. Isso se revela com clareza nas ações diretas por omissão julgadas totalmente procedentes, cujo cumprimento efetivo será examinado a seguir, ao passo que as ações julgadas parcialmente procedentes serão avaliadas, quanto à sua efetividade, em seção específica, em razão do elevado quantitativo de dados a serem examinados.

As ações julgadas totalmente procedentes correspondem, como visto, às ADIs 875, 889, 1.987, 2.727, 3.243, 3.276 e 3.682.

No julgamento conjunto das ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, realizado em 24 de fevereiro de 2010, o STF declarou a omissão do legislador federal quanto ao mandamento constante do artigo 161, inciso II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deveria estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos. Em observância a tal decisão, bem como ao julgado proferido na ADO 23, que versa sobre a mesma questão constitucional, o Congresso Nacional aprovou, com a sanção da presidente da República, a Lei Complementar n. 143, de 17 de julho de 2013, que dispõe “[...] sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) [...]” (BRASIL, 2013a).

A ADI 889, por sua vez, foi julgada em 16 de março 1994, oportunidade em que o STF declarou a omissão do Poder Executivo federal quanto ao encaminhamento de projeto de lei que disciplinasse o aproveitamento dos ocupantes do cargo de censor no Departamento de Polícia Federal. Essa omissão foi suprida mediante a edição da Lei n. 9.688, de 06 de julho de 1998, que extinguiu os cargos de censor federal e determinou o enquadramento de seus ocupantes em cargos de perito criminal e de delegado de polícia da carreira policial federal.

Já a decisão que julgou procedente a ADI 3.276, proferida em 02 de junho de 2005, reconheceu a necessidade de criação de cargos e carreiras do Ministério Público especial e de auditor do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Em decorrência disso, o legislador estadual editou a Lei n. 13.720, de 21 de dezembro de 2005, que dispôs sobre o Ministério Público especial e criou 3 (três) cargos de procurador de contas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Os cargos de auditor já existiam à época da prolação do julgado referido, conforme se depreende, por exemplo, da Lei n. 12.420, de 17 de abril de 1995, e do artigo 84 da Lei n. 12.509, de 06 de dezembro de 1995, ambas do Estado do Ceará.

Por fim, o STF, ao julgar procedente a ADI 3.682 no dia 09 de maio de 2007, reconheceu a ausência de lei complementar federal definidora do período dentro do qual podem tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de Municípios. Essa omissão ainda não foi adequadamente suprida, não obstante o Congresso Nacional tenha adotado medidas destinadas a cumprir o julgado mencionado. Editou, para tanto, a Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008, que convalidou “os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação” (BRASIL, 2008a); assim como aprovou, em 16 de outubro de 2013, o Projeto de Lei Complementar do Senado n. 98/2002 e, em 05 de agosto de 2014, o Projeto de

Lei Complementar do Senado n. 104/2014, os quais, entretanto, foram vetados pela presidente Dilma Rousseff, sob a justificativa de que sua sanção implicaria aumento de despesas incompatível com o interesse público.

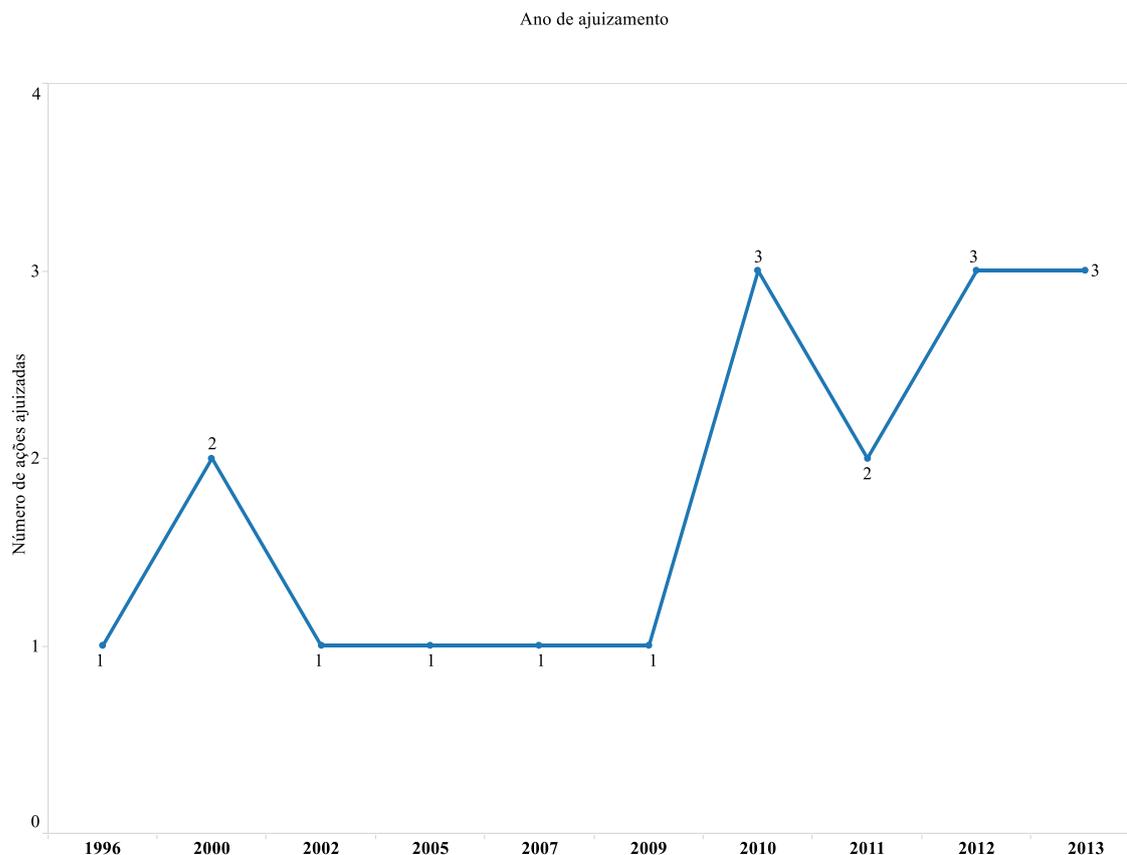
Em síntese, observa-se que as autoridades omissas tomaram providências voltadas a suprir as omissões apontadas em cada uma das 7 (sete) ações diretas por omissão julgadas totalmente procedentes, sendo que, em 6 (seis) delas, as omissões inconstitucionais foram efetivamente sanadas no prazo médio de, aproximadamente, 3 (três) anos entre o julgamento e a edição dos atos faltantes.

Não é plausível, portanto, a afirmação de que “a literalidade do § 2º do art. 103 e a resistência do STF em dar-lhe sentido mais abrangente [...] tem [sic] tornado a ação direta de inconstitucionalidade por omissão um remédio jurídico de baixa eficácia e, conseqüentemente, de uso limitado.” (BARROSO, 2012, p. 296). Os dados referidos nesta seção não respaldam a conclusão de que a utilização insatisfatória do instituto em exame é devida aos efeitos que lhe são atribuídos pelo texto constitucional.

5.6 Ações que aguardam julgamento definitivo

Há, ainda, 18 (dezoito) ações diretas por omissão que não foram julgadas em caráter definitivo. Trata-se de ações que, em sua maioria, foram ajuizadas recentemente, uma vez que 11 (onze) delas foram propostas a partir de outubro de 2010.

Figura 11 - Distribuição das ações não julgadas em razão do ano de ajuizamento



Dessas 18 (dezoito) ações, 1 (uma) deve ser examinada apartadamente das demais. Trata-se da ADO 24, em que, embora não haja julgamento definitivo, deferiu-se pedido de medida cautelar. Essa ação diferencia-se substancialmente das restantes, que aguardam julgamento sem pedido de medida cautelar deferido: enquanto na ADO 24 existe decisão que reconhece, embora em caráter precário, a omissão estatal e já se verifica a adoção de providências tendentes a supri-la, as últimas caracterizam, tão somente, casos em que o STF não apreciou a questão suscitada, seja por se tratar de processo recente, seja em razão da morosidade de sua tramitação.

A ADO 24 foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e tem por objeto a ausência de lei de defesa do usuário de serviços públicos, cuja edição é imposta pelo artigo 27 da Emenda Constitucional n. 19, de 1998. Considerando que a situação de omissão inconstitucional perdurava há mais de 15 (quinze) anos, o min. Dias Toffoli, relator da ação direta em comento, deferiu o pedido de medida cautelar formulado pelo requerente para declarar o estado de mora do Congresso Nacional, além de definir, como parâmetro razoável, o prazo de 120 (cento e vinte) dias para que a lei referida fosse editada. Embora não tenha sido

satisfeita até o momento, essa decisão monocrática provocou a adoção, pela Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014nn), do regime de urgência para a tramitação do Projeto de Lei do Senado n. 6.953/02, medida que foi tomada apenas dois dias após a data da prolação desse julgado.

Como se nota, essa decisão cautelar possui características bastante semelhantes às das decisões de procedência proferidas nas ações diretas por omissão, tendendo, por esse mesmo motivo, a tornar desnecessário ou prejudicado seu julgamento definitivo.

De modo diverso, as 17 (dezesete) ações diretas restantes carecem de decisão que possa induzir o suprimento da mora inconstitucional impugnada. É certo que algumas dessas ações foram instauradas há pouco tempo, tais como as ADOs 25 e 26, propostas, respectivamente, em agosto e dezembro de 2013. Há, ainda, processos cuja tramitação foi paralisada pelo procurador-geral da República, que os reteve por período superior ao fixado pelo STF para exarar seu parecer, sendo esse o caso da ADO 20 e da própria ADO 25, que permaneceram com vista ao chefe do Ministério Público federal por mais de 13 (treze) ou 9 (nove) meses, respectivamente.

A maioria das situações de ausência de decisão, entretanto, revela a atuação morosa do STF, seja em decorrência de um prolongamento intencional do processo ou da incapacidade de julgar a ação de forma mais célere. Com efeito, 13 (treze) das 17 (dezesete) ações mencionadas encontram-se conclusas com os respectivos relatores por elevado período de tempo¹⁸ e 1 (uma), a ADI 2.154, está com seu julgamento suspenso por pedido de vista apresentado por ministro do STF desde março de 2007: tais ações aguardam¹⁹ julgamento há um prazo médio superior a 7 (sete) anos, contados da data do respectivo ajuizamento.

A exemplo do que restou dito a respeito das ações julgadas prejudicadas, a afirmação de que a mora da corte reveste-se de caráter proposital configura hipótese de difícil confirmação fática, embora haja indícios de que o STF utiliza o tempo de duração do processo como critério de “seletividade” para definir os interesses a serem promovidos em sede de ADO. De fato, esse subgrupo de 17 (dezesete) ações que aguardam julgamento do STF também apresenta característica que se desvia do padrão de impugnação verificado nas demais ações diretas por

¹⁸ ADI 1.466: conclusa desde 12/03/2007; ADI 3.902: conclusa desde 21/05/2010; ADO 2: conclusa desde 13/01/2009; ADO 4: conclusa desde 07/10/2008; ADO 5: conclusa desde 21/10/2008; ADO 6: conclusa desde 08/03/2013; ADO 9: conclusa desde 07/02/2011; ADO 10: conclusa desde 09/05/2012; ADO 11: conclusa desde 04/05/2012; ADO 12: conclusa desde 12/04/2013; ADO 13: conclusa desde 14/05/2013; ADO 21: conclusa desde 27/06/2013; e ADO 22: conclusa desde 13/03/2013.

¹⁹ Tomou-se como parâmetro a data de 18 de outubro de 2014, quando foi realizada a última conferência acerca do andamento das ações mencionadas.

omissão: o número de ações destinadas à defesa de interesses corporativos, correspondente a 10 (dez), não é tão superior à soma de ações voltadas à proteção de interesses transversais, institucionais do Estado e de minorias, que são as 7 (sete) restantes. Em outros termos, a prevalência de ações relacionadas à defesa de interesses corporativos, observada por ocasião da análise global das ações diretas por omissão, não se reproduz, com a mesma intensidade, nesse subconjunto de ações.

5.7 Ações julgadas parcialmente procedentes

5.7.1 O cumprimento das decisões das ADOs

O grupo de ADOs julgadas parcialmente procedentes é composto por 27 (vinte e sete) causas, sendo que cada uma delas tinha por objeto a omissão do chefe do Poder Executivo de algum Estado-membro, da União ou do Distrito Federal quanto ao encaminhamento, ao respectivo Poder Legislativo, de projeto de lei destinado a dar cumprimento ao artigo 37, inciso X, da Constituição, que assegura aos servidores públicos a revisão geral anual de sua remuneração. A avaliação sobre os resultados produzidos pelas decisões proferidas em tais ações envolve, portanto, a análise da legislação editada por cada um desses entes federados após a data do julgamento que lhe é pertinente. Por envolver a descrição de algumas centenas de diplomas legais, a análise específica de cada processo está apresentada no apêndice desta dissertação.

O exercício dessa avaliação depende do enfrentamento de algumas dificuldades relevantes. É necessário definir, por exemplo, as características que um ato normativo deve apresentar a fim de que sua edição seja considerada como suficiente para satisfazer a exigência contida no artigo 37, inciso X, da Constituição. Essa definição será realizada a partir de critérios extraídos da jurisprudência do STF, já que se trata de verificar o cumprimento de decisões proferidas por essa corte.

Como dito, o dispositivo constitucional referido determina que cada ente da Federação conceda, anualmente, revisão remuneratória aos servidores públicos respectivos, sem que haja distinção de índice e data, sendo necessária, para tanto, a edição de lei específica (BRASIL, 2007b). Quanto ao significado da expressão “revisão geral”, o STF define-o por contraposição ao conceito de “reajuste setorial” (BRASIL, 2007b) ou de “reajuste individualizado” (BRASIL, 2004b): ao passo que a “revisão geral” se destina a recompor o poder aquisitivo das remunerações conferidas a todos servidores públicos vinculados a determinado ente federado,

os quais estão uniformemente sujeitos às perdas decorrentes do processo inflacionário, o “reajuste setorial ou individualizado” corresponde a aumento do valor real das remunerações atribuídas aos ocupantes de cargos ou categorias funcionais específicos (BRASIL, 2012c). Nota-se, portanto, que, para diferenciar os institutos da revisão e do reajuste, o STF utiliza dois critérios básicos, consistentes no universo de servidores abrangidos pela alteração remuneratória e na finalidade que se pretende atingir por meio de sua concessão.

A dificuldade mencionada não se refere, no entanto, à diferenciação conceitual desses institutos, mas à sua utilização em situações concretas, que se revela frequentemente problemática. De fato, a pretensão de desvendar a finalidade que se busca obter mediante determinada alteração remuneratória é dificultada pelo descuido dos legisladores quanto ao emprego criterioso dos termos “revisão” e “reajuste”. Nas legislações examinadas e descritas no apêndice, referidas expressões assumem, com frequência, significados diversos dos fixados pelo STF, bem como são, por vezes, utilizadas de maneira inconsistente por um mesmo legislador em momentos distintos. Além disso, os diplomas legais analisados não se atêm ao uso dos termos mencionados, sendo comum o emprego de expressões diversas, tais como “aumento”, “atualização”, “alinhamento”, “majoração”, “reposição” e “recomposição”, para indicar a concessão de revisão ou reajuste remuneratórios.

Ainda sobre a tentativa de revelar o objetivo que motivou determinada alteração remuneratória, o STF utiliza como parâmetro o quantitativo do acréscimo deferido. Em seu entendimento, o legislador pretende conceder revisão remuneratória quando aprova acréscimo em percentual que sirva para refletir a perda do poder aquisitivo da moeda (BRASIL, 2012c). Não há, entretanto, um índice de inflação oficial a ser necessariamente observado, competindo ao legislador defini-lo em patamar que não seja manifestamente inadequado para o fim a que se destina (BRASIL, 2004c).

A esse respeito, ressalte-se que, no julgamento do Agravo Regimental no MI 634 (BRASIL, 2005c), o STF considerou ser suficiente para satisfazer a exigência veiculada pelo artigo 37, inciso X, da Constituição a aprovação de lei que deferira revisão remuneratória aos servidores federais pelo índice de 3,5% (três vírgula cinco por cento), incidente em janeiro de 2002. Embora se tratasse de percentual nitidamente inferior ao IPCA e ao INPC calculados para o exercício de 2001²⁰, a corte decidiu pela perda do objeto do mandado de injunção mencionado.

²⁰ O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), ambos calculados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014), corresponderam, no exercício de 2001, a 7,67% (sete vírgula sessenta e sete por cento) e 9,44% (nove vírgula quarenta e quatro por

Em relação ao universo de servidores abrangidos por certa alteração remuneratória, a legislação referenciada no apêndice contém poucos diplomas normativos aplicáveis à generalidade dos servidores de determinado ente, o que não impede, porém, que sejam compreendidos como diplomas concessivos de revisões remuneratórias. O STF (BRASIL, 1998) decidiu, por exemplo, que um acréscimo remuneratório deferido aos militares deveria ser estendido aos servidores públicos civis da União por considerar, inclusive em razão da abrangência do ato que o concedera, que se tratava de revisão remuneratória dissimulada. Por outro lado, a corte referida entendeu, no julgamento da ADI 3.599 (BRASIL, 2007b), que uma alteração remuneratória aplicável aos servidores do Congresso Nacional não configurava revisão, mas mero reajuste setorial.

Quanto à regra que veda a distinção de índices e datas aplicáveis aos servidores públicos, o STF entende que, “se se tratou de revisão geral [...], não se pode admitir distinção de espécie alguma [...]” (BRASIL, 2005b). Não obstante, a corte mencionada (BRASIL, 2004b) já decidiu que não viola o artigo 37, inciso X, da Constituição o deferimento, a determinada categoria, de revisão remuneratória antecipada, a ser deduzida da próxima correção ordinária.

Todos os critérios expostos foram levados em conta na avaliação, retratada na sequência, sobre o efetivo cumprimento das decisões proferidas nas 27 (vinte e sete) ações diretas por omissão julgadas parcialmente procedentes pelo STF. Considerou-se, a partir deles, que tais julgados foram integralmente cumpridos somente nos casos em que o ente federado omisso concedera, a todos os servidores públicos respectivos e sem distinção de datas e índices, revisão remuneratória relativa ao ano em que fora declarada sua omissão. Tomou-se como parâmetro, em especial, o entendimento acolhido no julgamento da ADI 2.495 (BRASIL, 2002), que versava sobre matéria idêntica à suscitada nas ações diretas por omissão julgadas parcialmente procedentes. Ao julgá-la prejudicada, o STF decidiu que o mero envio, pelo governador do Estado de Santa Catarina ao Poder Legislativo desse ente federado, de projeto de lei tendente a conceder revisão geral remuneratória aos servidores públicos estaduais fora suficiente para suprir a omissão estatal relacionada ao cumprimento do artigo 37, inciso X, da Constituição.

À época em que proferida essa decisão, que data de maio de 2002, referida corte considerava que, após desencadeado o processo legislativo, não mais se haveria de cogitar de omissão inconstitucional do legislador, de modo que a *inertia deliberandi* do Poder Legislativo

cento), respectivamente. Saliente-se, ainda, que, no julgamento do RE 376.846 (BRASIL, 2004c), o STF considerou o INPC como o índice mais adequado para a revisão dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

não poderia ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Esse entendimento não prevalece atualmente na jurisprudência do STF (BRASIL, 2007c), razão pela qual, na análise realizada a seguir, reputa-se cumprida a decisão de procedência parcial apenas quando aprovado o projeto de lei e efetivamente editado o diploma legal concessivo de revisão remuneratória.

Se o cumprimento integral de cada uma das decisões examinadas depende da concessão de revisão aplicável a todos os servidores públicos, sem distinção de datas e índices, e em patamar que não seja manifestamente inadequado para a reposição das perdas inflacionárias, não se pode concluir, por outro lado, que as leis desvestidas dessas características são, necessariamente, irrelevantes para tal finalidade. Estas podem, de modo diverso, conferir atendimento parcial às decisões ao deferirem, por exemplo, revisão remuneratória a parcela dos servidores públicos; ou a todos eles, mas em datas distintas; ou, ainda, por índice inferior ao patamar que se considere devido.

Em verdade, o cumprimento parcial e, até mesmo, o descumprimento do artigo 37, inciso X, da Constituição em determinado exercício financeiro podem, em certas situações, corresponder aos comportamentos compatíveis com a ordem constitucional. Isso porque, conforme salienta Marcelo Neves (2013), referido dispositivo constitucional contém regra que está sujeita à ponderação com outras regras e princípios constitucionais, podendo deixar de ser aplicada em face das possibilidades fáticas e jurídicas do caso concreto. Veja-se:

O enunciado completo da regra só pode ser formulado no final da cadeia concretizadora, servindo como fundamento definitivo da norma de decisão do caso. Se considerarmos, por exemplo, o art. 37, inciso X, da Constituição Federal, que assegura a “revisão geral anual” da remuneração dos servidores públicos, a que se atribui uma regra cuja determinação tem sido entendida no sentido da exigência de recuperar a perda de valor decorrente da inflação, pode-se confrontá-la com regras constitucionais que exigem uma destinação de um percentual mínimo para a manutenção e o desenvolvimento do ensino nas três esferas federativas (art. 212 da CF). É claro que as possibilidades fáticas são relevantes neste caso, mas não exclusivas. Pode surgir, nessa hipótese, uma situação em que o reajuste, tendo em vista as receitas vinculadas conforme regra constitucional, possa implicar o afastamento dessa regra. A questão depende de considerações de peso. A negação do reajuste no nível do percentual da inflação por força de um maior peso dado à regra que determina o percentual vinculado à educação importa um sopesamento: a consideração de que, na situação, o interesse público protegido por essas regras seria gravemente atingido no âmbito do sistema público de educação altamente precário, enquanto a restrição ao reajuste não trará maiores prejuízos aos servidores, tendo em vista o alto padrão remuneratório já existente. Mas, em outra situação, seria imaginável uma orientação no sentido oposto. (NEVES, 2013, p. 78-79).

De modo semelhante, o STF não atribui ao artigo 37, inciso X, da Constituição o caráter de regra absoluta e de aplicação inafastável em qualquer situação concreta. No julgamento dos Agravos Regimentais nos REs 557.945 (BRASIL, 2007d) e 501.054 (BRASIL, 2006), a corte ressaltou que a iniciativa para desencadear o procedimento legislativo tendente a conceder revisão geral anual aos servidores públicos é ato discricionário do chefe do Poder Executivo, estando sujeito à sua avaliação política.

A questão ainda não está consolidada na jurisprudência do tribunal. Pende de conclusão, por exemplo, o julgamento do RE 565.089 (BRASIL, 2014uu), em que o min. Roberto Barroso, abrindo divergência em relação aos votos proferidos pelos min. Marco Aurélio e Cármen Lúcia, sustentou que o artigo 37, inciso X, da Constituição não impõe um dever de majoração anual da remuneração dos servidores públicos em percentual correspondente ao da inflação, exigindo, tão somente, uma avaliação anual, que pode resultar ou não em concessão de aumento, consideradas as circunstâncias econômicas de cada momento. Confira-se, a esse respeito, o seguinte excerto do Informativo de Jurisprudência n. 741 do STF:

Por outro lado, o min. Roberto Barroso inaugurou a divergência e negou provimento ao extraordinário. Ressaltou não vislumbrar no artigo em questão dever específico de que a remuneração dos servidores fosse objeto de aumentos anuais e, tampouco, em percentual obrigatoriamente correspondente à inflação apurada no período. Aduziu que a exegese do termo “revisão” abarcaria entendimento no sentido de que o art. 37, X, da CF exigiria uma avaliação anual, que poderia resultar, ou não, em concessão de aumento. Destacou, outrossim, que o preceito deveria ser interpretado em conjunto com outros dispositivos que se distanciariam da lógica de reajustes automáticos e de indexação econômica (CF, artigos 7º, IV, e 37, XIII). Assinalou que a tese segundo a qual a adoção de índice inferior à inflação de determinado período importaria automaticamente em degradação do direito de propriedade mereceria temperamentos. Consignou que a indexação, embora legítima na tentativa de neutralizar o fenômeno inflacionário, teria como efeito colateral a retroalimentação desse mesmo processo de inflação. Advertiu para a necessidade de que os reajustes fossem condicionados às circunstâncias econômicas de cada momento. Por fim, concluiu que o art. 37, X, da CF imporia ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar anualmente e de forma fundamentada sobre a conveniência e a possibilidade de reajuste anual do funcionalismo. Na sequência, pediu vista dos autos o min. Teori Zavascki. (BRASIL, 2014uu).

A prevalecer o entendimento sustentado pelo min. Roberto Barroso, o mero pronunciamento anual e de forma fundamentada do chefe do Poder Executivo acerca da possibilidade de revisão remuneratória bastará para que se considere atendido o comando contido no artigo 37, inciso X, da Constituição. Não foi esse, no entanto, o parâmetro adotado para a avaliação retratada na sequência. Optou-se, como visto, pela interpretação que confere

significado mais rigoroso ao dispositivo constitucional referido, nos termos dos julgamentos proferidos nas ADIs 2.495 (BRASIL, 2002) e 3.682 (BRASIL, 2007c).

Por fim, é necessário reconhecer as limitações da avaliação que se segue. A pretensão inicial era a de realizar uma pesquisa tão minuciosa quanto possível, o que dependia, a rigor, da análise de toda a legislação editada, desde janeiro de 2002, pelos entes federados reconhecidos como omissos a respeito de questões remuneratórias dos servidores públicos respectivos. Para atingir esse objetivo dentro do limite temporal estabelecido para a conclusão desta dissertação de mestrado, o autor decidiu evitar a leitura do texto integral de cada uma das dezenas de milhares de leis editadas pelo conjunto de entes omissos no período examinado. Optou, ao invés disso, por triar esses diplomas legais a partir da leitura de sua ementa, com o objetivo de identificar quais deles poderiam versar sobre matéria relacionada à revisão remuneratória de servidores públicos. Apenas as leis selecionadas por meio desse procedimento é que tiveram seu teor integral analisado, no qual se verificou a ocorrência de alguma das expressões mencionadas a seguir e de suas derivações: “revisão”, “reajuste”, “aumento”, “atualização”, “alinhamento”, “majoração”, “reposição” e “recomposição”

Diante do elevado volume de dados consultados, não se descarta a possibilidade de que diplomas legais concessivos de revisão remuneratória tenham deixado de ser identificados e, por essa razão, não constem da descrição feita no apêndice. Absteve-se, propositalmente, de mencionar diversas leis que concederam reajustes ou reestruturaram o sistema remuneratório de cargos e carreiras específicos, também devido ao excessivo número de documentos catalogados. Ademais, a avaliação circunscreve-se, de forma praticamente exclusiva, às leis ordinárias e complementares dos entes envolvidos, dado que as demais espécies normativas revestidas de força de lei, tais como as medidas provisórias e as leis delegadas, frequentemente não se encontram disponíveis para consulta nos bancos de leis consultados.

Em síntese, quer-se esclarecer que, além das leis expressamente mencionadas no apêndice do presente trabalho, outros diplomas normativos podem ter contribuído para o cumprimento das decisões de procedência parcial proferidas em sede de ADO. Passa-se, então, à avaliação sobre o atendimento conferido a esses julgados.

5.7.2 Avaliação dos resultados produzidos pelas decisões de procedência parcial

A partir dos dados levantados e descritos no apêndice, percebe-se que a afirmação, frequentemente repetida pela doutrina jurídica brasileira, de que a ADO carece de efetividade

relevante não retrata adequadamente os resultados decorrentes das decisões de procedência parcial proferidas nas ações dessa espécie.

Das 27 (vinte e sete) decisões de procedência parcial analisadas, 5 (cinco)²¹ foram cumpridas mediante a edição de leis que concederam revisões gerais, sem distinção de índices e datas, em período inferior a 1 (um) ano, contado da data do julgamento respectivo. Tomando-se como parâmetro o entendimento acolhido pelo STF na ADI 2.495 (BRASIL, 2002) e no Agravo Regimental no MI 634 (BRASIL, 2005c), essas decisões são consideradas como satisfeitas.

Em relação às 22 (vinte e duas) ações restantes, não se verifica o atendimento, de modo integral e no prazo adequado, das decisões nelas proferidas. Isso não significa, entretanto, que tais ações diretas por omissão não tenham produzido resultados relevantes. Essas ações podem ser subdivididas em três grupos. O primeiro deles é formado por 8 (oito) ações diretas²² cujas decisões foram parcialmente cumpridas já no ano seguinte ao de sua prolação, sendo que o ente considerado como omissor passou, a partir de então, a editar regularmente leis concessivas de revisões e reajustes remuneratórios.

O segundo grupo é constituído por 11 (onze) ações diretas²³ cujas decisões não foram atendidas no ano seguinte ao de sua prolação ou nos primeiros anos subsequentes, mas que contribuíram para a edição regular de leis concessivas de revisões e reajustes em momento posterior, geralmente a partir dos anos 2007, 2008 e 2009. Nesses casos, observa-se o cumprimento progressivo do artigo 37, inciso X, da Constituição durante o período que se estende de 2002 a 2013: inicialmente, os entes federados reconhecidos como omissos limitaram-se a deferir reajustes a cargos e carreiras específicos, passando, posteriormente, a fixar datas-base e a aprovar revisões remuneratórias que se aproximaram progressivamente de conferir cumprimento integral ao dispositivo constitucional mencionado.

Por fim, o terceiro grupo é composto pelas ADIs 2.492, 2.497 e 2.516, cujas decisões foram cumpridas apenas de modo precário pelos entes federados respectivos, que praticamente se limitaram a conceder reajustes diferenciados a cargos e carreiras determinados.

Desse modo, observa-se que mesmo as unidades da Federação que têm cumprido o artigo 37, inciso X, da Constituição de maneira precária não permaneceram inertes diante das decisões proferidas contra si. Em todos os casos, observa-se, ao menos, o deferimento de reajustes setoriais, que, embora não cumpram referido dispositivo de modo completo, servem

²¹ Refere-se às ADIs 2.061, 2.490, 2.506, 2.510 e 2.519.

²² Trata-se das ADIs 2.481, 2.486, 2.491, 2.503, 2.512, 2.517, 2.525 e 2.537.

²³ Quais sejam, as ADIs 2.493, 2.496, 2.498, 2.504, 2.507, 2.508, 2.509, 2.511, 2.518, 2.520 e 2.524.

para recompor, ainda que parcialmente, as perdas inflacionárias sofridas pelos ocupantes de determinados cargos ou categorias funcionais.

É relevante, por outro lado, o número de entes federados que satisfizeram os julgados a tempo e modo, especialmente por terem sido adotados, na avaliação realizada, parâmetros rigorosos para que se considerasse uma certa decisão como integralmente cumprida. Além das 5 (cinco) decisões reputadas como satisfeitas, nota-se que, em diversas ocasiões ao longo dos anos examinados, o artigo 37, inciso X, da Constituição somente não foi cumprido de modo integral pelo desatendimento à regra de indistinção de datas e índices ou pela exclusão de pequenos grupos da revisão concedida, mas a maioria ou quase totalidade dos servidores obteve a recomposição das perdas inflacionárias sofridas.

O resultado verificado com maior frequência, como visto, é o de cumprimento progressivo ao disposto pelo artigo 37, inciso X, da Constituição. Esse comportamento de satisfação progressiva, apresentado por 11 (onze) dos entes federados reputados omissos, não apenas reforça a conclusão de que a ADO tem produzido resultados relevantes, como também indicia que a atribuição de eficácia restrita ao instituto, limitada à cientificação do órgão legislativo omissor, permite que o cumprimento da regra constitucional referida seja compatibilizado com a observância a outras disposições constitucionais, a exemplo daquelas que também dependem do dispêndio de recursos públicos. Caso as decisões examinadas houvessem sido impostas às autoridades omissas para cumprimento imediato, estas teriam de optar, em hipóteses de conflito normativo e de insuficiência de recursos, entre o descumprimento de outra disposição constitucional ou da própria regra constante do artigo 37, inciso X, da Constituição.

Saliente-se, ainda, a necessidade de compatibilizar a regra que impõe a revisão geral anual e o disposto pelo artigo 93, inciso V, da Constituição, que estabelece escalonamento remuneratório aplicável aos membros da magistratura e do Ministério Público. Como as remunerações atribuídas a esses agentes públicos estão vinculadas ou são balizadas pelo subsídio pago mensalmente aos ministros do STF, é muito pouco provável que os valores percebidos pelos magistrados e membros do Ministério Público de todos os Estados-membros, do Distrito Federal e da União variem na mesma data e pelo mesmo índice aplicáveis aos demais servidores de cada um desses entes federados. Na prática, a revisão das remunerações dessas carreiras jurídicas não acompanha a revisão deferida às outras categorias, o que inviabiliza, por si só, a ocorrência de efetiva revisão geral.

Em outros termos, percebe-se que a ausência de satisfação integral e imediata às decisões em análise não corresponde, necessariamente, a um comportamento incompatível com a Constituição.

6 ANÁLISE CRÍTICA E CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1 O falso diagnóstico de inutilidade da ADO

A presente pesquisa partiu da seguinte hipótese: a concepção doutrinária de que a ADO seria incapaz de concretizar os fins a que se destina em razão de sua conformação constitucional, a qual restringe seus efeitos à mera cientificação do Poder competente acerca da omissão verificada, não encontra respaldo nos elementos empíricos que retratam os resultados da utilização do instituto desde 1988. A avaliação dessa hipótese exige uma análise comparativa entre as posições teóricas descritas nos capítulos iniciais e o panorama evidenciado pela pesquisa empírica apresentada no último capítulo, e esta avaliação sugere que o posicionamento típico da doutrina não leva em conta os dados empíricos, mas pressupõe, a partir de considerações meramente teóricas, que a impossibilidade de o Poder Judiciário desempenhar, por meio da ADO, uma intervenção mais intensa no exercício das atribuições conferidas aos demais Poderes estatais seria a causa da inefetividade do instituto.

Esta seção destina-se, primordialmente, à análise crítica da concepção doutrinária mencionada, a qual, além de testada empiricamente, mediante sua confrontação com os resultados empíricos obtidos e as inferências que deles podem ser extraídas, também é contestada a partir de elementos teóricos apreendidos, especialmente, do debate travado entre Hans Kelsen (2007) e Carl Schmitt (2007) acerca de quem deve ser o guardião da Constituição. Na realização do exame proposto, considera-se, também, o entendimento sustentado por membros da Assembleia Constituinte de 1987-1988 e do STF acerca de questões pertinentes à ADO, notadamente no que diz respeito aos efeitos da decisão de procedência proferida em seu julgamento, à sua efetividade para a tutela de direitos e interesses de diferentes tipos e à natureza do órgão competente para o seu julgamento.

No capítulo dedicado a retratar o entendimento da doutrina jurídica brasileira a respeito da ADO, observou-se que a quase totalidade dos autores consultados defende a necessidade da superação do precedente fixado no julgamento da MI 107 QO (BRASIL, 1990), em que o STF concluiu que a decisão de procedência proferida em ações dessa espécie deve limitar-se a declarar a ocorrência da omissão inconstitucional verificada e a cientificar o órgão ou a autoridade responsável. As argumentações utilizadas pelos juristas mencionados para sustentar

sua conclusão podem ser simplificadas nas duas alegações descritas a seguir²⁴: a limitação dos efeitos produzidos pela ADO à declaração da omissão verificada e à cientificação do responsável por sua ocorrência torna o instituto de efetividade baixa ou praticamente irrelevante; deve-se permitir a aplicação de medidas diversas das expressamente previstas no artigo 103, § 2º, da Constituição pelo tribunal competente para julgar a ADO em razão da sua natureza imparcial, técnica ou jurídica, não sendo recomendável relegar o suprimento da omissão inconstitucional à discricionariedade dos órgãos políticos omissos, de cujo comprometimento em cumprir a Constituição se desconfia.

Quanto ao primeiro dos argumentos referenciados, observa-se que se trata de afirmação desprovida de embasamento empírico e que contraria as constatações obtidas a partir dos dados levantados e apresentados no capítulo anterior. Como visto, embora tenham adotado o entendimento fixado na MI 107 QO (BRASIL, 1990), praticamente todas as decisões de procedência integral proferidas em sede de ADO até dezembro de 2013 foram cumpridas pelos órgãos considerados como omissos em prazo médio de, aproximadamente, 3 (três) anos, contados da data do julgamento respectivo. Por sua vez, das 27 (vinte e sete) decisões de procedência parcial prolatadas em ações dessa espécie, todas relacionadas ao cumprimento do dever de revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos, 5 (cinco) foram cumpridas em período inferior a 1 (um) ano, ao passo que outras 19 (dezenove) contribuíram para que as autoridades omissas mudassem de postura, passando a editar, regularmente, leis concessivas de revisões e reajustes, destinadas a atender, ainda que de modo progressivo, ao disposto pelo artigo 37, inciso X, da Constituição. Além disso, a mera propositura de ação direta por omissão foi suficiente, em 20 (vinte) casos, para provocar a edição dos atos faltantes em período médio inferior a 10 (dez) meses, contados do ajuizamento da causa. Isso tudo ocorreu independentemente da fixação, pelo STF, de prazo a ser obrigatoriamente observado pelas autoridades omissas ou de qualquer espécie de sanção pelo eventual descumprimento das decisões do tribunal.

Desse modo, nota-se que os resultados produzidos pelo instituto não são adequadamente retratados pelas afirmações doutrinárias de que a ADO não prosperou (FERREIRA, 1996), é praticamente inútil (BASTOS; MARTINS, 2000; SILVA, 2011a) ou minimamente eficaz (FERRAZ, 2004), carece de efetividade (CLÈVE, 2012), encontra-se em estado letárgico (MENDES; BRANCO, 2012) e tem sido letra morta (FERREIRA FILHO, 2007), posto que de

²⁴ Ressalte-se que os dois argumentos descritos não são utilizados ou compartilhados por todos os autores que propugnam a alteração do entendimento jurisprudencial referido.

“nada adianta cientificar o Poder Legislativo que existem normas constitucionais dependendo de regulamentação” (BULOS, 2012a, p. 1119).

A inveracidade de semelhantes afirmações doutrinárias não as impediu, no entanto, de motivar ou justificar a ocorrência de alterações legislativas e jurisprudenciais tendentes a modificar os efeitos decorrentes da decisão de procedência proferida em sede de ADO. Com essa finalidade, editou-se a Lei n. 12.063/09, que, como visto, atribuiu “[...] ao Supremo Tribunal a tarefa de conceber providência adequada a tutelar a situação jurídica controvertida” (MENDES, 2012, p. 414). Esse diploma legal foi editado em decorrência da aprovação do Projeto de Lei n. 2.277/07, de autoria do então deputado federal Flávio Dino (2014, p. 4), segundo o qual sua proposta se originara de sugestão feita por Gilmar Ferreira Mendes em vista da suposta necessidade de “[...] melhor concretizar a vontade constitucional registrada no artigo 103, §2º da Carta de 1988”. Durante sua tramitação perante a Câmara dos Deputados, a proposição recebeu parecer favorável do relator da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (BRASIL, 2014qq), o então deputado Regis de Oliveira, que citou o entendimento de José Afonso da Silva no sentido da possibilidade de a decisão proferida em ADO ser ineficaz, bem como considerou como um avanço o acórdão prolatado na ADI 3.682 (BRASIL, 2007c), em que o STF, sob a relatoria do min. Gilmar Mendes, fixara prazo como parâmetro para o suprimento de omissão inconstitucional.

Medida semelhante foi adotada pelo min. Dias Toffoli em decisão monocrática proferida na ADO 24 (BRASIL, 2013b), por meio da qual deferiu o pedido de medida cautelar formulado pelo requerente e definiu o prazo de 120 (cento e vinte) dias como parâmetro para que a omissão constatada fosse sanada. Ademais, a tendência de superação do entendimento fixado na MI 107 QO revelou-se, também, no julgamento conjunto das ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243 (BRASIL, 2011), em que prevaleceu a proposta apresentada pelo min. Gilmar Mendes no sentido de que as normas declaradas inconstitucionais por omissão parcial fossem provisoriamente mantidas em vigor, embora não houvesse previsão constitucional expressa a permitir a determinação de semelhante providência de caráter positivo. A aplicabilidade das normas declaradas inconstitucionais no julgamento das referidas ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243 foi postergada, ainda, por decisão monocrática proferida pelo min. Ricardo Lewandowski na ADO 23 (BRASIL, 2014ss).

Observa-se, pois, que, embora o STF não atribua à ADO os efeitos mais amplos propostos pela doutrina e permaneça conferindo-lhe interpretação distinta da concedida ao Mandado de Injunção, o entendimento doutrinário prevalecente a respeito da matéria tem sido utilizado pelo legislador federal e pelo próprio STF para justificar a reaproximação entre tais

institutos quanto aos efeitos por eles produzidos, em tendência de expansão dos poderes e da intervenção exercidos pelo tribunal sobre atribuições constitucionalmente conferidas a outros órgãos constitucionais.

6.2 A naturalização da competência judicial para suprir omissões

O segundo argumento encontrado frequentemente na doutrina a respeito da necessidade de superação do entendimento firmado na MI 107 QO é de caráter teórico e será confrontado com afirmações desse mesmo tipo. Trata-se da argumentação de que o STF, devido à sua natureza jurídica ou ao seu caráter imparcial, deve ser competente para suprir, por decisão própria, a omissão verificada em sede de ADO ou para impor sanções e outras medidas diversas das expressamente permitidas pelo artigo 103, § 2º, da Constituição. A atribuição para determinar essas providências decorreria do reconhecimento do caráter jurídico da Constituição e da competência do Poder Judiciário de aplicar as leis de qualquer espécie.

Sobre o argumento descrito, é interessante observar, inicialmente, que considerações acerca da natureza dos órgãos constitucionais foram utilizadas tanto por doutrinadores examinados, como por membros da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 para sustentar teses divergentes e, por vezes, opostas a respeito de quais deveriam ser as providências aplicáveis pelo tribunal nos casos em que verificasse a ocorrência de omissão inconstitucional. De fato, se a maioria dos autores analisados refere-se à natureza do STF para sustentar que sua intervenção nos casos de omissão deve ser reforçada, Ives Gandra da Silva Martins (2005) caracteriza o Poder Judiciário como poder técnico para concluir que o STF jamais poderá substituir o Poder Legislativo no exercício da função de legislar, ao passo que Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001) e Paulo Bonavides (2003) defendem a criação de um tribunal constitucional, concebido como uma instância neutra e imparcial, que exerceria poderes mais ativos que os previstos pelo artigo 103, § 2º, da Constituição. No âmbito da Constituinte de 1987-1988, parlamentares como Bonifácio de Andrada (BRASIL, 2014ff) e José Fernandes (BRASIL, 2014y) utilizaram-se de argumentação semelhante à de Ives Gandra da Silva Martins, tendo aduzido que a possibilidade de suprimento das omissões inconstitucionais pelo STF seria inviável por afrontar competências e características inerentes aos Poderes Judiciário e Legislativo, as quais foram concebidas como direitos desses órgãos a serem respeitados pela própria Constituinte.

Além de servir para a defesa de posições divergentes, a fundamentação baseada no resgate da natureza ou essência de determinado órgão também é problemática por buscar

encobrir a ideologia que informa e condiciona sua estruturação concreta. Conforme assevera Karl Loewenstein (1976), as instituições desenvolvidas no sistema político do Estado Liberal modificam sua significação tida por intrínseca e passam, frequentemente, a ser utilizadas em sentido bastante diverso quando são aplicadas em um sistema político distinto, tal como o totalitário. Esse problema também foi considerado por Carl Schmitt (2007) e Hans Kelsen (2007) no debate que estabeleceram acerca de quem deve ser o guardião da Constituição. Embora tenham chegado a conclusões diversas, ambos os autores entendiam que a definição sobre o responsável por exercer essa função não deve ser buscada a partir de considerações abstratas ou conceituais, mas do exame da ordem constitucional concreta sobre cuja proteção se discute.

Logo no prefácio de sua obra intitulada *O guardião da Constituição*, Carl Schmitt (2007, p. xvii) manifestou o objetivo de identificar, especificamente, o guardião da Constituição de Weimar, o que dependia de “[...] uma apresentação da concreta situação constitucional”. Esse propósito também é declarado na parte final de seu texto, em que o autor sustenta ser possível depreender do conteúdo positivo da Constituição de Weimar a condição de guardião da Constituição atribuída ao presidente do Reich. Nas palavras de Schmitt:

Antes que se institua, então, para questões e conflitos relativos à alta política, um tribunal como guardião da Constituição e, por meio de tais politizações, se onere e coloque em risco a justiça, dever-se-ia, primeiramente, lembrar desse conteúdo positivo da Constituição de Weimar e de seu sistema constitucional. (SCHMITT, 2007, p. 233).

De acordo com Carl Schmitt (2007), a decisão sobre quem deve ser o guardião da Constituição é uma decisão política que tem em vista a necessidade de proteção contra riscos concretos provenientes de alguma esfera de poder. Assim, a pretensão de definir o guardião a partir de considerações abstratas, tais como a suposta natureza essencial de determinado órgão político, corresponde ao que Schmitt (2007, p. 4) denominou de “artifício especialmente político [de] apresentar a própria concepção como apolítica e as questões e opiniões do adversário como políticas”.

De modo semelhante, Hans Kelsen (2007, p. 239) afirma que “a própria questão técnico-jurídica quanto à melhor configuração das garantias da Constituição pode ser respondida de maneiras muito diferentes, considerando-se a particularidade de cada Constituição e a divisão do poder político que efetua”. Em seu entendimento, essa questão não deve ser debatida em termos conceituais, mas como um problema sobre a melhor configuração da atividade de controle de constitucionalidade. O que importa, em seu entendimento, é saber se a atribuição

da função de controle a determinado órgão é conveniente ou não, sendo, essa, uma questão de política de direito, cuja resolução envolve a distribuição de poder entre órgãos estatais. Conferindo ênfase ao viés político dessa decisão, Kelsen (2007, p. 262) exemplifica que, “caso se deseje restringir o poder dos tribunais, e, assim, o caráter político de sua função [...] deve-se então limitar o máximo possível a margem de discricionariedade que as leis concedem à utilização daquele poder”. Tomada uma decisão dessa espécie, os critérios utilizados para a definição sobre o órgão que deve exercer concretamente a função de controle passam a estar positivados na própria Constituição defendida, sendo inadequado, segundo Kelsen (2007), pretender obtê-los a partir de ideias jusnaturalistas.

As críticas de Kelsen (2007) e Schmitt (2007) se aplicam a autores que, a partir de considerações conceituais ou abstratas a respeito da natureza dos órgãos constitucionais, sustentam a necessidade de superação do entendimento fixado na MI 107 QO, seja por meio da alteração da Constituição de 1988 para que se institua um tribunal com poderes mais ativos que os previstos por seu artigo 103, § 2º, seja mediante a reinterpretação desta norma constitucional e do instituto da ADO pelo STF.

Quanto aos primeiros, quais sejam, os que postulam a modificação da Constituição de 1988, é pertinente a crítica apresentada com fundamento em Gargarella na Seção 2.3, na qual se censuram as argumentações de membros da Assembleia Constituinte de 1987-1988 que conferem, a certas concepções ou ideias, a aparência de conceitos inquestionáveis, com o propósito de protegê-las da ação do Poder Constituinte. À semelhança dos constituintes que concebiam um modelo específico de separação de Poderes como limite a ser observado pelo próprio Poder Constituinte originário, tais autores apelam a características supostamente essenciais aos órgãos constitucionais para sustentar a necessidade da criação de um tribunal novo ou da redefinição das medidas aplicáveis pelo STF nos casos em que verificada a ocorrência de omissão inconstitucional. O Poder Constituinte derivado estaria, dessa forma, jungido à natureza ou essência dos órgãos constitucionais, devendo agir para compatibilizar a Constituição com essas imposições jusnaturalistas.

Por sua vez, os juristas que, a partir de fundamentos relacionados à natureza dos Poderes estatais, sustentam a necessidade de o STF reinterpretar o instituto da ADO, de modo a possibilitar, a si próprio, a aplicação de medidas diversas das previstas pelo artigo 103, § 2º, da Constituição, pretendem fazer prevalecer a suposta natureza dos Poderes estatais sobre a decisão tomada pela Constituinte de conferir efeitos restritos ao instituto. Ao se criticar a argumentação desses juristas a partir de Kelsen (2007) e Schmitt (2007), deixa-se claro que não se objetiva restringir a atividade do intérprete da Constituição à averiguação do sentido literal

das normas constitucionais ou da intenção do legislador constituinte, que correspondem a critérios de interpretação típicos do pensamento hermenêutico moderno (COSTA, 2014); quer-se, na verdade, ressaltar a inexistência de um modelo ideal de separação de Poderes ou de controle de constitucionalidade a ser necessariamente tomado como parâmetro para a ordem constitucional brasileira. Em outros termos, a interpretação acerca dos efeitos produzidos pela ADO não deve desconsiderar os modelos de separação de Poderes e de controle de constitucionalidade concretamente positivados pela Constituição de 1988.

Em síntese, não se deve perder de vista que conferir determinada função de controle de constitucionalidade a um órgão estatal é uma decisão política, que envolve a atribuição de poder ao responsável pelo seu exercício, seja quem ele for. Essa constatação é negligenciada pelos autores que atribuem tal competência ao Poder Judiciário em razão de sua suposta natureza jurídica e imparcial, que também é duramente contestada tanto por Kelsen (2007), quanto por Schmitt (2007).

6.3 O caráter político da atividade judicial

Schmitt (2007) assevera que a tendência de apresentar os tribunais como sendo a suprema garantia de uma Constituição explica-se, provavelmente, pela ampla difusão de ideias sobre a Suprema Corte dos Estados Unidos da América, a qual, já no julgamento do caso *Marbury v. Madison*, estabeleceu distinção entre questões políticas, submetidas à discricção da autoridade competente para decidi-las, e questões jurídicas, sujeitas ao controle judicial. Partindo da concepção de que a Constituição é a lei suprema da nação, a decisão redigida por John Marshall definiu que corresponde à essência do dever judicial dizer o que é a lei e determinar qual regra deve ser aplicada a uma controvérsia decorrente de lei, de modo que “a questão sobre se um direito foi investido ou não é, em sua natureza, jurídica e deve ser julgada pela autoridade judicial” (ESTADOS UNIDOS, 2014, tradução nossa)²⁵; por sua vez, as “questões, em sua natureza políticas [...], nunca podem ser suscitadas nesta corte” (ESTADOS UNIDOS, 2014, tradução nossa)²⁶. Entretanto, Schmitt (2007) salienta que a distinção estabelecida não impediu que a Suprema Corte norte-americana exercesse, na prática, relevante função política mediante o exame da concordância de leis ordinárias com os princípios gerais

²⁵ The question whether a right has vested or not is, in its nature, judicial, and must be tried by the judicial authority.

²⁶ Questions, in their nature political [...] can never be made in this court.

da Constituição respectiva, a ponto de se tornar o defensor da ordem social e econômica daquele país.

Levando em consideração a ordem constitucional alemã vigente à época, o autor referido (SCHMITT, 2007) sustenta que o direito de exame judicial depende de normas determináveis e calculáveis, de conteúdo indubitável e que possibilitem uma subsunção correspondente ao fato típico. Se, de modo diverso, um tribunal é incumbido de decidir casos que envolvam dúvidas ou divergências de opinião, tal órgão passa a atuar fora do território objetivo da justiça e torna-se uma instância politicamente ativa, ainda que permaneça estruturada sob a forma de uma repartição judicial. É desse tipo, segundo Schmitt (2007), a tarefa desempenhada por um tribunal constitucional competente para decidir os casos de dúvidas e divergências de opinião a respeito da existência de contradição entre uma norma constitucional e uma lei ordinária, os quais não se resolvem mediante operação de subsunção ao tipo, mas envolvem a definição, de forma autêntica, do conteúdo normativo de um preceito, em atuação positiva que se afasta da esfera da justiça vinculada à lei. O caráter político dessa atividade revelar-se-ia de modo especialmente manifesto, para Schmitt (2007), caso esse tribunal decidisse sobre o conteúdo de normas programáticas, diretrizes ou compromissos dilatórios contidos na Constituição, que são, em si, obscuros.

Assim, tomando-se como parâmetro as assertivas de Carl Schmitt (2007), o controle concentrado da omissão inconstitucional exercido no ordenamento jurídico brasileiro caracterizar-se-ia como função política, posto que não se trata de atividade operada mediante a mera subsunção ao fato típico de normas mensuráveis e calculáveis. Qualificá-la como jurídica corresponde, então, a uma tentativa de despolitizar essa função, de apartá-la das tarefas desempenhadas pelos demais Poderes estatais. Do mesmo modo, a afirmação de que o Poder Judiciário é imparcial não constituiria, no entendimento de Schmitt (2007), um argumento favorável à pretensão doutrinária de que o STF pudesse exercer poderes mais ativos no desempenho do controle da inconstitucionalidade por omissão. Isso porque, para o autor mencionado, a imparcialidade ou “[...] independência judicial é apenas o outro lado da vinculação judicial à lei [...]” (SCHMITT, 2007, p. 225), de modo que não se reveste do “[...] objetivo de criar um titular da correta volição política, mas de delimitar e garantir uma esfera da justiça vinculada à lei dentro de um ser estatal ordenado” (SCHMITT, 2007, p. 229).

Hans Kelsen (2007) discorda do critério utilizado por Carl Schmitt (2007) para diferenciar entre funções judiciais e funções políticas, bem como rejeita a relevância dessa diferenciação para que se defina o órgão responsável pela defesa da Constituição. Em seu entendimento, não existe uma contradição essencial entre esses dois tipos de funções, sendo

obsoleta a pretensão de separar a jurisdição como mera aplicação da lei e a legislação como criação do direito, a partir da falsa concepção de que o exercício do poder está encerrado no processo legislativo. Para Kelsen (2007), a criação do direito e, portanto, o elemento “decisão” estão presentes no desempenho de ambas as funções, as quais se revestem, ainda que em graus diferentes, de caráter político. Considerando que o caráter político da jurisdição é tanto mais forte quanto mais amplo for o seu poder discricionário, Kelsen (2007, p. 252-253) conclui, a esse respeito, que “[...] tudo que se pode dizer do ponto de vista de um exame de orientação teórica é que a função de um tribunal constitucional tem um caráter político de grau muito maior que a função de outros tribunais [...] mas não que por causa disso ele não seja um *tribunal* [...]”.

Não obstante, ainda que se considerasse a natureza dos órgãos constitucionais como fator decisivo para a definição das medidas aplicáveis pelo STF em sede de ADO, bem como na hipótese de se admitir a suposta natureza jurídica e imparcial do Poder Judiciário, a segunda argumentação descrita no início desta análise crítica permaneceria sendo problemática. De fato, sustentar a natureza jurídica e imparcial do Poder Judiciário como fundamento favorável à intensificação da intervenção exercida pelo STF sobre atividades constitucionalmente conferidas aos Poderes Legislativo e Executivo corresponde a uma argumentação divergente e oposta à utilizada na descrição do modelo de separação de Poderes apresentado por Montesquieu (2010), considerado como um dos teóricos da ideologia liberal que inspirou o surgimento do constitucionalismo moderno.

Conforme esclarece Karl Loewenstein (1976), a teoria da separação de Poderes surgiu como uma crítica ideológica do liberalismo político a respeito do absolutismo monolítico da monarquia. A proposta de Montesquieu (2010) tinha por finalidade resguardar a esfera de liberdade individual diante das ingerências do Poder Público, o que dependia, a seu ver, da separação da atividade estatal em distintos Poderes para que estes estabelecessem freios recíprocos (SCHMITT, 1982).

De fato, no capítulo VI do décimo primeiro livro de *O Espírito das Leis*, Montesquieu (2010) afirma que cada Estado possui três tipos de poder: o poder legislativo, por meio do qual as leis são criadas, corrigidas ou anuladas; o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes ou, simplesmente, poder executivo do Estado, com o qual o príncipe ou o magistrado declara a guerra e celebra a paz, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões; e o poder executivo das coisas que dependem do direito civil, também chamado de poder de julgar, pelo qual os crimes são castigados e as querelas entres particulares são julgadas. A preocupação externada por Montesquieu (2010) era de que esses poderes estivessem reunidos em uma mesma pessoa ou corpo de magistratura, caso em que não existiria

liberdade para o cidadão. Assim, se o poder de julgar não fosse separado do poder legislativo, por exemplo, o juiz seria legislador e exerceria poder arbitrário sobre a vida e a liberdade dos cidadãos.

Diante desse risco, Montesquieu (2010, p. 172) concebeu o poder de julgar como sendo um poder, “de alguma forma, nulo”. Segundo Schmitt (1982), a expressão utilizada por Montesquieu significa que o poder de julgar não seria verdadeiramente um “poder” como os outros dois, uma vez que não estaria em iguais condições às das demais atividades estatais para intervir no exercício destas. Tratar-se-ia de meio freio, destituído da possibilidade de ordenar. De modo semelhante, Loewenstein (1976) considera que referida expressão demonstra que Montesquieu não conferia ao Poder Judiciário o reconhecimento de um poder propriamente dito. A interpretação de Schmitt e Loewenstein concilia-se com a assertiva de Montesquieu (2010, p. 175) de que “[...] os juízes da nação são apenas [...] a boca que pronuncia as palavras da lei; são seres inanimados que não podem moderar nem sua força, nem seu rigor”. Em outros termos, o modelo descrito por Montesquieu (2010) não permite que os juízes participem da atividade legislativa, seja mediante a faculdade de estatuir, seja por meio da faculdade de impedir a edição de uma lei, pois lhes são reconhecidas apenas as funções clássicas de julgar os conflitos entre particulares e os criminosos, nunca o próprio Estado.

A atribuição ao Poder Judiciário de competência para invalidar atos normativos e, especialmente, para forçar a edição de atos faltantes mediante intervenção positiva sobre os demais Poderes somente foi possível após significativa transformação da concepção originária de separação de Poderes. A esse respeito, Karl Loewenstein (1976) ressalta que, de “poder” praticamente nulo, ao qual competia, tão somente, aplicar a norma geral ao caso concreto, o Poder Judiciário constituiu-se em um terceiro e autêntico detentor de poder político quando passou a controlar os atos do Executivo e do Legislativo. Essa função compreende o controle de constitucionalidade das leis, que ultrapassa o campo tradicional da atividade dos magistrados. Confirmam-se, a propósito, as palavras de Loewenstein:

A função judicial deveria se limitar a executar a decisão política e não se estender às outras duas funções, isto é, à tomada da decisão política e ao centro político. Essa foi a concepção originária de Montesquieu. Diversos parágrafos, repletos de ênfase, do *Espírito das leis* (livro 11, capítulo 6) deixam fora de dúvida que Montesquieu considerou o poder judiciário submetido estritamente ao governo e à assembleia, como um simples ramo subordinado da execução legislativa, e unicamente como um “poder” separado no sentido de que a atividade judicial é exercida por autoridades ou pessoas especiais. [...]

No entanto, desde o século XVIII a função judicial tem experimentado uma transformação radical. [...] Um dos fenômenos mais característicos na

evolução do Estado democrático constitucional é a ascensão do poder judiciário à categoria de autêntico terceiro detentor do poder. (LOEWENSTEIN, 1976, p. 304, tradução nossa).²⁷

García-Pelayo (2009, p. 44) também aduz, de maneira enfática, que “[...] o controle de constitucionalidade de leis limita os poderes do parlamento, concedendo aos juízes uma função que ultrapassa em muito a que lhes era atribuída por Montesquieu”. Por sua vez, Schmitt (1982) sustenta que a competência judicial de comprovação da constitucionalidade das leis ordinárias não é incompatível com o princípio da distinção de Poderes, desde que o juiz não seja autorizado a suprimir a lei que considere inconstitucional, mas possa, tão somente, recusar sua aplicação ao caso sob julgamento, de modo a não intervir na atividade legislativa. Sendo assim, observa-se que a invocação de algo como a natureza, essência ou origem do princípio da separação de Poderes serve de argumento contrário à intervenção do Poder Judiciário sobre as atividades desempenhadas pelos demais Poderes e, por conseguinte, à ampliação dos poderes exercíveis pelo STF em sede de ADO.

6.4 Jurisdição e interesses corporativos

Resta, ainda, uma crítica a ser formulada a respeito da argumentação pertinente à suposta natureza jurídica do Poder Judiciário, característica que o distinguiria dos Poderes Executivo e Legislativo, os quais seriam revestidos de natureza política. Referida diferenciação é frequentemente fundamentada pela doutrina jurídica analisada a partir de considerações a respeito dos tipos de interesses que dirigem, influenciam ou constroem a atuação dos membros dos Poderes estatais: ao passo que o Poder Judiciário seria o guardião dos interesses permanentes da República e da esfera de direitos em face dos conchavos e controvérsias políticos, os Poderes Executivo e Legislativo atuariam para promover interesses políticos conjunturais ou eventuais de indivíduos ou grupos específicos.

²⁷ La función judicial se debería limitar a ejecutar la decisión política y no extenderse a las otras dos funciones, esto es, a la toma de la decisión política y al centro político. Esto fue la concepción originaria de Montesquieu. Diversos párrafos, llenos de énfasis, del *Esprit des lois* (libro 11, capítulo 6) dejan fuera de duda que Montesquieu consideró al poder judicial sometido estrictamente al gobierno y a la asamblea, como una simple rama subordinada de la ejecución legislativa, y únicamente como un «poder» separado en el sentido de que la actividad judicial está ejercida por autoridades o personas especiales. [...] Sin embargo, desde el siglo XVIII la función judicial ha experimentado una transformación radical. [...] Uno de los fenómenos más característicos en la evolución del Estado democrático constitucional es el ascenso del poder judicial a la categoría de auténtico tercer detentador del poder.

A título de exemplo, note-se que José Afonso da Silva²⁸ (1988, p. 53) descreve a tradicional desconfiança em relação ao Poder Legislativo e a primazia política do Poder Executivo como sendo elementos arraigados da cultura brasileira, bem como sustenta que “[...] o sistema de representação proporcional está assumindo, cada vez mais entre nós, as características de uma representação de interesse, de feição corporativa”; Clèmerson Merlin Clève, a seu turno, assevera que o Poder Judiciário é o juiz dos interesses permanentes da República (CLÈVE, 2003), o protetor da “[...] maioria permanente (Constituinte) contra a atuação desconforme da maioria eventual, conjuntural e temporária (legislatura)” (CLÈVE, 2012, p. 25); por sua vez, Anna Cândida da Cunha Ferraz (FERRAZ; ALMEIDA, 2010, p. 63), ao defender a possibilidade do controle judicial sobre a atividade política, utiliza como fundamento “[...] a crise ética sem precedentes que vem conhecendo a representação política [...]: a ação política dos representantes, tanto no Executivo, como no Legislativo, não mais se coaduna com os padrões morais, com a ideia de Direito e de Justiça [...]”; já Uadi Lammêgo Bulos (2012b) entende que o controle de constitucionalidade deve proteger a esfera de direitos das injunções e conchavos políticos, ao passo que Zeno Veloso (2003) aduz que o Poder Judiciário deve permanecer imune e acima das controvérsias políticas.

Considerações semelhantes às descritas também são corriqueiras, segundo Jeremy Waldron (2003), nos trabalhos de juristas norte-americanos, que costumam combinar um retrato idealizado da atividade jurisdicional com uma descrição negativa da atividade legislativa para conferir credibilidade à ideia de revisão judicial da legislação. Seguem as palavras do autor mencionado sobre o assunto:

[...] a nossa jurisprudência está repleta de imagens que apresentam a atividade legislativa comum como negociata, troca de favores, manobras de assistência mútua, intriga por interesses e procedimentos eleitoreiros – na verdade, como qualquer coisa, menos decisão política com princípios. E há razão para isso. Pintamos a legislação com essas cores soturnas para dar credibilidade à idéia de revisão judicial (isto é, revisão judicial da legislação, sob a autoridade de uma carta de direitos) e ao silêncio que, de outra maneira, seria o nosso embaraço quanto às dificuldades democráticas ou “contramajoritárias” que, às vezes, pensamos que a revisão judicial implica.

Construímos, então, um retrato idealizado do julgar e o emolduramos junto com o retrato de má fama do legislar. (WALDRON, 2003, p. 2).

²⁸ O autor não desconsidera que a prática de concessão de privilégios a grupos corporativistas também pode ser observada no Poder Judiciário, mas não deixa, por outro lado, de manifestar sua especial desconfiança em relação aos Poderes Executivo e Legislativo, o que se concilia com sua argumentação pelo deferimento de poderes adicionais ao STF quanto ao controle da inconstitucionalidade por omissão.

Embora Jeremy Waldron não tenha elaborado esse diagnóstico a partir de exame sobre a doutrina jurídica brasileira, as afirmações transcritas podem ser apropriadas para a descrição da postura argumentativa adotada por diversos dos constitucionalistas mencionados no Capítulo 4. Ressalte-se, aliás, que, no próprio julgamento da MI 107 QO (BRASIL, 1990), o então min. Sepúlveda Pertence criticou a tendência dos doutrinadores brasileiros de presumir a deslealdade dos “Poderes políticos” quanto ao cumprimento de seus deveres constitucionais e de, por essa razão, confiar ao Poder Judiciário a missão de solucionar, mediante a utilização de instrumentos jurídicos, todos os problemas relacionados à efetividade das normas constitucionais.

Em síntese, observa-se que tais juristas valem-se de pressuposições teóricas atinentes à natureza dos Poderes estatais para estabelecer diferenciação quanto à credibilidade que cada um deles merece no que diz respeito ao seu comprometimento em conferir efetividade à Constituição. O problema é que, ao vincularem a conclusão sobre o tipo de interesse promovido ou assegurado por determinado Poder a considerações relacionadas à sua natureza, os autores deixam de analisar a atuação concreta dos órgãos constitucionais, o que seria necessário para fundamentar adequadamente sua alegação de que os três Poderes estatais diferenciam-se nesse aspecto.

A esse respeito, note-se que, em sua investigação acerca do guardião da Constituição de Weimar, Carl Schmitt (2007) teve como preocupação básica a identificação de uma instância independente da negociação político-partidária e que pudesse defender a unidade do povo como uma totalidade política. Embora sejam questionáveis tanto a conclusão por ele obtida, como o cumprimento de seu propósito de não apresentar a própria concepção como apolítica, importa ressaltar que Carl Schmitt não compreendeu o parlamento, os tribunais e o chefe de Estado como necessária ou naturalmente predispostos à promoção ou defesa de determinados tipos de interesses, mas buscou descrevê-los de forma contextualizada, levando em conta as características que apresentavam na situação concreta com que se deparava o autor.

De fato, o autor referido assevera que, no século XIX, quando se concebiam o Estado e a sociedade como sendo independentes e em oposição entre si, confiava-se ao parlamento, como representante do povo ou da sociedade diante do Estado monárquico, a condição de verdadeiro guardião e garantidor da Constituição. Essa situação política e social foi, segundo Schmitt, totalmente modificada no século XX, em que o parlamento alemão, de cenário da livre negociação transformadora de interesses partidários em uma vontade unitária, tornou-se o centro da repartição pluralista da unidade estatal em organizações sociais rígidas e estreitamente vinculadas às suas clientelas. Em outros termos, o parlamento converteu-se em ameaça à unidade estatal e em esfera dos interesses pluralistas. A partir de então é que, de acordo com

Schmitt (2007, p. 5), o guardião da Constituição passou a ser procurado na esfera da justiça, sob forte influência do que mencionado autor denominou criticamente de “[...] tendência dos ‘juristas da justiça’ para transferir a solução de todos os problemas simplesmente para um processo judicial [...]”, por considerarem como justiça tudo o que seja feito por uma autoridade judicial.

Nota-se, portanto, que Carl Schmitt oferece fundamentos para a crítica das construções teóricas que retratam os órgãos constitucionais como sendo essencialmente vinculados a interesses de tipos determinados. De fato, a relevância argumentativa de semelhantes construções abstratas deve ser relativizada em consideração aos dados empíricos relacionados à atuação concreta dos órgãos estatais.

É evidente que a presente pesquisa, por ser restrita ao exame do instituto da ADO, não se propõe a apresentar inferências descritivas de caráter amplo a respeito da atividade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Não obstante, dos elementos concretos apresentados no Capítulo 5, extraem-se exemplos dos tipos de interesses que têm sido assegurados e promovidos pelo STF, os quais, ainda que não sejam suficientes a embasar conclusões abrangentes acerca de toda a atividade desse tribunal, podem ser utilizados para desafiar as afirmações teóricas e generalizantes da doutrina examinada.

Antes, porém, de retomar os elementos empíricos, é interessante ressaltar que, no ano de 1997, em discurso realizado por ocasião de sua posse na presidência do STF, o min. Celso de Mello, que hoje é o decano dessa corte, optou por proferir afirmação tendente a descrever a situação concreta em que se encontrava o Poder Judiciário à época, em vez de desconsiderá-la em vista de sua suposta natureza jurídica e imparcial. Sustentou, em tal ocasião, a necessidade de reconstrução institucional do Poder Judiciário como um fator de ruptura com as práticas de favorecimento a “[...] uma inaceitável abordagem estritamente corporativa e marcadamente estamental da questão concernente à administração da justiça [...]” (BRASIL, 1999, p. 21).

A percepção manifestada pelo min. Celso de Mello encontra respaldo nos dados levantados ao longo desta pesquisa, os quais revelam que a ADO tem sido especialmente efetiva na proteção de interesses de grupos corporativos. Embora não possam ser atribuídos com exclusividade ao STF, a atuação dessa corte tem contribuído para os resultados diferenciados que se observam em relação a esse tipo de interesse.

A propósito, notou-se que 80 (oitenta) ações diretas por omissão foram ajuizadas com o objetivo de defender interesses corporativos, quantitativo que corresponde a 2/3 (dois terços) do total de 120 (cento e vinte) causas analisadas. A prevalência de ações destinadas à defesa de tais interesses não deriva, unicamente, da preferência dos legitimados ao seu ajuizamento por

esse tipo de objeto, visto que sua escolha é limitada e influenciada pelas decisões do STF. De fato, além da atuação insatisfatória dos “legitimados universais”, que não contribuem como se esperava²⁹ para a diversificação dos temas submetidos à apreciação do STF, os denominados “legitimados especiais” têm sua atuação conduzida, por esse tribunal, à impugnação exclusiva de inconstitucionalidades relacionadas aos interesses das categorias que representam, uma vez que se submetem, desde os anos iniciais de vigência da Constituição de 1988 (BRASIL, 1993), ao requisito jurisprudencial da “pertinência temática”.

A aplicação desse requisito não é, entretanto, a única maneira pela qual o STF contribui para o percentual exacerbado de ações diretas por omissão voltadas à promoção de interesses corporativos. O resultado do julgamento dessas causas, em que se observa a diferenciada receptividade do tribunal às demandas corporativas, constitui fator de desestímulo ao ajuizamento de ações relacionadas a interesses de outros tipos. A esse respeito, reitera-se que nenhuma das ações diretas por omissão julgadas total ou parcialmente procedentes destinavam-se à defesa de interesses transversais ou de minorias, o que se revela especialmente frustrante diante do entusiasmo demonstrado por diversos constituintes que apoiaram a proposta de criação da ADO durante a Assembleia de 1987-1988, bem como contraria a finalidade atribuída ao instituto pela maioria dos doutrinadores analisados no Capítulo 4. Foram 34 (trinta e quatro) as causas em que se decidiu pela procedência total ou parcial do pedido do requerente, das quais 29 (vinte e nove) versavam sobre interesses corporativos e 5 (cinco) sobre interesses institucionais do Estado.

Ademais, a demora do STF em julgar o mérito das ações diretas por omissão tem afetado, de modo especial, as causas relacionadas à defesa de interesses considerados como transversais ou de minorias em comparação às destinadas à promoção ou tutela de interesses corporativos. Em divergência ao padrão de ajuizamento de ações diretas por omissão, em que se verifica a destacada prevalência de causas vinculadas à proteção de interesses corporativos, notou-se que, em relação ao total de causas que foram julgadas prejudicadas em decorrência da demora do STF, o quantitativo de ações voltadas à defesa de interesses transversais ou de minorias supera o número daquelas relativas a interesses corporativos.

Desse modo, constata-se que, se a ADO não atinge, adequadamente, os objetivos que justificaram sua instituição, isso não ocorre pelo motivo reiteradamente mencionado pela doutrina constitucionalista brasileira, qual seja, a ausência de atribuição de poderes mais

²⁹ Como visto anteriormente, diversos constituintes e juristas ressaltaram a relevância para a defesa de direitos fundamentais, inclusive os de caráter social e de grupos minoritários, da ampliação do rol de legitimados ao ajuizamento da ADI.

intensos ou ativos ao STF. De fato, não é por essa razão que o instituto em exame somente exerce satisfatoriamente a função a que se predispõe quanto à defesa de interesses corporativos, mas por fatores diversos, dentre os quais se destacam a atuação insatisfatória dos legitimados ao ajuizamento da ADO e a especial receptividade do STF aos temas de interesse corporativo.

Deve-se ressaltar que a utilização da ADO para a defesa ou promoção de interesses corporativos não é, em si, um problema. Pelo contrário, diversos interesses desse tipo são protegidos por disposições constitucionais desvestidas de aplicabilidade imediata (SILVA, 2012), a cuja concretização a ADO se destina a contribuir. Aliás, a questão da omissão inconstitucional adquiriu relevo no contexto de transição entre Estado Liberal e Social, sendo que este se caracteriza, inclusive, por sua marcada vinculação ao influxo de organizações sociais destinadas à defesa de interesses parciais ou setoriais (GARCÍA-PELAYO, 2009). O problema está, em verdade, na ausência de contribuição satisfatória para a defesa ou promoção de interesses de outros tipos, ou seja, na defesa ou promoção praticamente exclusiva de interesses corporativos, e agrava-se, ainda, pelo fato de que a grande maioria das ações ajuizadas, bem como das ações julgadas total ou parcialmente procedentes, relaciona-se a interesses de um único grupo, formado pelos servidores públicos, do qual fazem parte os próprios magistrados.

Com efeito, das 120 (cento e vinte) ações ajuizadas, 70 (setenta) têm por objeto questões de interesse dos servidores públicos, das quais 60 (sessenta) dizem respeito, exclusivamente, a aspectos remuneratórios de seu vínculo com o Estado. Ademais, das 34 (trinta e quatro) ações julgadas total ou parcialmente procedentes, 29 (vinte e nove) eram pertinentes a interesses desse grupo, sendo 27 (vinte e sete) delas relativas a questões remuneratórias.

Diante disso, observa-se que os dados empíricos relatados constituem argumento contrário à alegação doutrinária de que o Poder Judiciário se distingue dos “Poderes políticos” por se manter afastado dos conchavos e controvérsias políticos, bem como por não atuar para a promoção de interesses políticos conjunturais ou eventuais de indivíduos ou grupos específicos, o que justificaria a intensificação da intervenção exercível pelo STF em sede de ADO.

6.5 Hipóteses explicativas

As críticas até aqui formuladas embasam-se em elementos empíricos ou teóricos sólidos, que propiciam, portanto, a veiculação de afirmações consistentes a respeito da ADO e dos resultados práticos decorrentes da sua utilização. Doravante, apresentar-se-ão comentários ou percepções que não podem ser depreendidos, com segurança, dos dados levantados,

especialmente devido ao reduzido número de ações examinadas. Trata-se, propriamente, de hipóteses surgidas a partir da análise exploratória dos dados empíricos relatados e que se destinam a ser testadas em trabalhos futuros, dada a relevância que sua eventual confirmação possuiria para uma melhor compreensão acerca do funcionamento do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro.

6.5.1 A seletividade política dos critérios de legitimidade

A primeira hipótese é a de que os critérios utilizados pelo STF para decidir se determinada parte possui ou não legitimidade para o ajuizamento da ADO, embora sejam apresentados como jurídicos, têm sido frequentemente manejados pelo tribunal de forma a introduzir fatores de seletividade que definem o acesso a essa via processual. As interpretações relativas ao requisito processual da legitimidade ativa são administradas politicamente pelo STF, que, por vezes, a utiliza para conferir aparência jurídica a decisões pelas quais a corte seleciona as causas cujo mérito será julgado, em vez de julgar todas as ações que lhe são submetidas pelos autores constitucionalmente legitimados.

A esse respeito, deve-se destacar, inicialmente, o elevado impacto dos critérios restritivos de legitimidade adotados pelo STF sobre o quantitativo de ações diretas por omissão julgadas e sobre a diversidade dos temas nelas discutidos. Conforme observado na Seção 5.1, o grupo composto por partes consideradas como ilegítimas pelo STF foi o responsável pelo segundo maior número de ações propostas, ficando atrás, apenas, do conjunto formado pelos partidos políticos. Foram 17 (dezesete) as ações diretas por omissão não conhecidas em razão de ilegitimidade ativa, das quais apenas 1 (uma) foi proposta por pessoa física, ao passo que todas as 16 (dezesesseis) restantes derivaram da iniciativa de entidades que alegavam caracterizar-se como entidades de classe ou confederações sindicais. Constata-se, portanto, que, além de ser elevada a proporção de ações diretas não conhecidas por ilegitimidade ativa, essa causa de não conhecimento serviu, de modo praticamente exclusivo, para obstar o julgamento de ações propostas por um tipo específico de requerente, que corresponde às entidades corporativas.

Ao conjugar critérios restritivos para o enquadramento nas categorias previstas pelo artigo 103, inciso IX, da Constituição com o requisito da “pertinência temática”, a jurisprudência do STF limitou sensivelmente a atuação das entidades de classe e confederações sindicais, que, em caso contrário, poderiam ter contribuído de forma decisiva para que o número e a diversidade das questões constitucionais apreciadas em sede de ADO não fossem tão baixos. De fato, o STF optou por estabelecer restrições jurisprudenciais desvinculadas do texto

expresso da Constituição e que somente Ihe podem ser atribuídas mediante uma atividade hermenêutica substancialmente criativa. Além disso, o tribunal aplicou tais restrições de maneira inconsistente, o que Ihe permitiu controlar o volume de causas submetidas ao seu exame e, por conseguinte, selecionar os assuntos e interesses a serem julgados.

Assim como o requisito da “pertinência temática”, o STF criou, desde os anos iniciais da vigência da Constituição de 1988, critérios para determinar quais pessoas jurídicas deveriam ser consideradas como entidades de classe ou confederações sindicais. Nesse sentido, definiu, por exemplo, que as chamadas “associações de associações” não se enquadrariam no conceito de entidades de classe pelo exclusivo motivo de congregarem pessoas jurídicas em seus quadros associativos (BRASIL, 1991a). Não obstante a aplicação reiterada desse entendimento por período superior a uma década, o STF decidiu, subitamente, descartá-lo no julgamento de agravo regimental interposto na ADI 3.153 (BRASIL, 2005a). Em tal ocasião, os min. Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes procuraram desqualificar a interpretação pretérita ao associá-la a uma política de “jurisprudência defensiva” do STF, por meio da qual o tribunal buscava reduzir o volume de processos submetidos à sua apreciação, bem como sustentaram, juntamente com o min. Sepúlveda Pertence, que tal entendimento sempre fora equivocado e incompatível com a Constituição. Em síntese, os ministros pretenderam apresentar esse câmbio interpretativo como sendo um resgate do significado correto da Constituição: a interpretação que prevalecera por tanto tempo e, até então, era atribuída ao texto constitucional passou a ser retratada como mera decorrência de uma política judiciária que não deveria prevalecer diante do que efetivamente dispõe a Constituição.

De modo semelhante, não é difícil perceber o casuísmo das decisões do STF quanto à definição do conceito de “categoria” representada por uma entidade de classe ou confederação sindical. Apenas a título de exemplificação, note-se que o STF deixou de julgar o mérito da ADI 1.338 (BRASIL, 1996a), que se destinava a sanar omissão imputada ao presidente da República, por considerar que a entidade responsável por ajuizá-la, a União do Policial Rodoviário do Brasil, não representava uma classe específica, uma vez que admitia em seu quadro associativo funcionários públicos federais, estaduais ou municipais, e não apenas os policiais rodoviários federais. Já em relação à representação da magistratura, o STF considera, como regra, que somente possui legitimidade para o ajuizamento de ação direta a entidade que representa todos os juízes, incluídos os federais e estaduais (BRASIL, 2014rr). De modo diverso, em relação aos advogados públicos, o STF admite a legitimidade ativa da Associação Nacional dos Advogados da União, a qual, no entanto, somente representa os advogados da União, ao passo que a Lei Complementar n. 73 também considera os procuradores da fazenda

como membros da Advocacia-Geral da União. Por fim, a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil, que anteriormente tivera sua legitimidade negada por se tratar de “associação de associações” (BRASIL, 2004a), passou a ser considerada como parte legítima por representar todos os delegados de polícia do País (BRASIL, 2012a).

Amparado em tais critérios volúveis e aplicados de forma inconsistente, o STF inadmitiu um número relevante de ações diretas por omissão: das 17 (dezesete) ações não conhecidas por ilegitimidade ativa, 11 (onze) foram propostas por associações que, supostamente, não representavam uma classe específica, sendo que, em 6 (seis) destas, o STF vetou a iniciativa de entidades caracterizadas como “associações de associações”. Em síntese, é razoável supor que a utilização de tais critérios nitidamente fluidos e construídos jurisprudencialmente permitiram ao STF justificar, a partir de um discurso aparentemente jurídico, sua decisão política de impedir ou desestimular a iniciativa das entidades corporativas, bem como de conduzir sua atuação para a defesa exclusiva de interesses corporativos.

As restrições jurisprudenciais à legitimidade ativa são fatores relevantes para que sejam reduzidos o quantitativo de ações diretas por omissão e a diversidade das questões constitucionais nelas discutidas. Entretanto, a atuação insatisfatória dos diversos legitimados ao ajuizamento da ADO não deriva, tão somente, desses mecanismos jurisprudenciais de inibição e condução da sua iniciativa, mas aparenta estar também relacionada a uma escolha realizada por eles próprios.

6.5.2 A utilização da ADO como instrumento de pressão política

A segunda hipótese que se apresenta é a de que a ADO tem sido utilizada como um instrumento de pressão política pelos legitimados, que se valem do instituto nos casos em que o *lobby* exercido diretamente sobre os membros dos Poderes Executivo e Legislativo não é suficiente ou precisa de reforço para que seus interesses sejam promovidos.

Essa hipótese foi construída, especialmente, a partir da observação de 2 (duas) características dos padrões de ajuizamento das ações diretas por omissão perante o STF, quais sejam: a grande maioria das causas foi proposta para impugnar omissões imputadas ao chefe do Poder Executivo da União ou dos Estados quanto a providências que deveriam adotar no âmbito do processo legislativo; proporcionalmente ao número de unidades federadas, é bastante reduzido o número de ações ajuizadas contra órgãos estaduais e distritais.

Quanto à primeira das características mencionadas, notou-se que, do total de 120 (cento e vinte), 99 (noventa e nove) das ações propostas têm por objetivo exclusivo a edição de normas

legais, além de haver outras 4 (quatro) destinadas à apresentação de projetos de lei e 3 (três) que se voltam à edição de lei e de ato de natureza administrativa. São, portanto, 106 (cento e seis) ações cujo objeto envolve a edição de normas legais, das quais 89 (oitenta e nove) têm o chefe do Executivo federal, estadual ou distrital no polo passivo. Em outros termos, constata-se que aproximadamente 75% (setenta e cinco por cento) das ações propostas destinam-se à obtenção de normas legais cuja edição depende da atuação do chefe do Executivo de alguma dessas unidades federadas.

Além disso, a maioria dessas 106 (cento e seis) ações têm por objeto a ausência de normas legais da União, cujas autoridades figuraram no polo ativo de 56 (cinquenta e seis) delas. Os Estados-membros e o Distrito Federal, embora sejam 27 (vinte e sete) unidades federadas, somente tiveram omissões apontadas em 50 (cinquenta) dessas 106 (cento e seis) ações relacionadas à edição de normas legais.

Os dados descritos demonstram que a ADO tem sido utilizada, com maior frequência, para a impugnação de omissões legislativas do presidente da República. No entanto, as restrições jurisprudenciais mencionadas anteriormente não oferecem alguma explicação plausível para a prevalência das causas com esse tipo de objeto. De modo semelhante, essa situação de prevalência não parece derivar de eventuais diferenças nos padrões de julgamento das ações diretas por omissão, uma vez que, dentre as causas julgadas parcial ou totalmente procedentes, o número de ações propostas contra omissões estaduais supera o de ações propostas contra omissões federais, o que poderia servir de estímulo ao ajuizamento das primeiras, e não o contrário. Outra tentativa frustrada de explicação consistiria em relacionar tal prevalência ao entendimento adotado pelo STF de que a mera apresentação de projeto de lei inviabilizaria a alegação de ocorrência de omissão inconstitucional por meio de ação direta. Isso porque esse entendimento deixou de ser acolhido a partir de maio de 2007 (BRASIL, 2007c), sendo que o ajuizamento de ações diretas por omissão contra omissões legislativas dos chefes dos Poderes Executivos continuou sendo numericamente majoritário após essa data.

A explicação que se sugere como hipótese, então, é a de que os legitimados ao ajuizamento da ADO somente buscam essa via quando não logram atingir suas finalidades mediante o exercício de influência política sobre os membros dos Poderes Executivo e Legislativo. A ADO serviria, pois, como um instrumento de pressão política de caráter subsidiário ou auxiliar, utilizada de modo eventual em relação a questões que normalmente se resolvem fora da esfera jurisdicional. Além de indicar mais uma possível causa do reduzido número e da baixa diversidade das ações diretas por omissão ajuizadas, essa hipótese parte do pressuposto de que os parlamentos e os governadores não costumam oferecer obstáculos às

pretensões das organizações de interesses, as quais, de modo diverso, se valem da ADO para superar obstáculos postos aos seus pleitos pela presidência da República, em relação aos quais a negociação política se revela menos eficaz em um número maior de casos.

A hipótese formulada converge, por um lado, com a descrição de Carl Schmitt (2007) acerca da situação política e social do século XX, em que o parlamento se converteu em esfera dos interesses pluralistas, e, por outro, com a tese dos federalistas norte-americanos (HAMILTON; MADISON; JAY, 1984) de que a associação dos Estados-membros em uma União serve de barreira contra o poder das facções políticas, cuja capacidade de influir sobre os órgãos representativos e de conquistar maioria é superior em âmbito local ou regional do que em todo o território estatal.

Ademais, note-se que a afirmação de que a ADO tem sido utilizada como um instrumento subsidiário ou auxiliar de pressão política é reforçada pelos dados empíricos relacionados ao tipo de legitimado responsável pelo ajuizamento das ações examinadas.

Como se observou na Seção 5.1, dos legitimados dos quais se espera uma atuação mais intensa no campo dos direitos fundamentais, apenas os partidos políticos desempenharam papel relevante, tendo sido responsáveis por não menos que a metade do total das ações diretas por omissão ajuizadas. Somadas as ações propostas pelos partidos com as ajuizadas por requerentes que alegavam ser entidades corporativas, tem-se 97 (noventa e sete) causas, que correspondem a mais de 80% (oitenta por cento) do total de 120 (cento e vinte) ações diretas por omissão.

6.5.3 A ADO como instrumento de estratégias políticas mais amplas

O ajuizamento de ADIs é frequentemente utilizado por atores políticos que se valem da *judicial review* como um dos elementos de uma estratégia política mais ampla, que não busca propriamente a alteração judicial da inconstitucionalidade, mas a criação de um campo político propício a uma alteração legislativa. Essa estratégia ocorre especialmente na atuação dos partidos políticos, que aliam um baixo índice de decisões de procedência com um alto nível de decisões de prejudicialidade.

No caso das ADOs, a prevalência de ações ajuizadas por partidos políticos e entidades corporativas deve-se, aparentemente, ao fato de que esses agentes muitas vezes não atuam dentro de uma estratégia global da própria entidade, mas que repercutem interesses de setores que buscam no controle concentrado uma forma de conferir peso político a suas demandas. Nesses casos, muitas vezes o que se busca é conferir visibilidade a uma demanda, ou conquistar

espaço na agenda política decisória, mais do que alcançar uma decisão judicial que resolva a questão subjacente.

No caso dos partidos políticos, essa consideração se aplica especialmente a agremiações de menor peso político ou que constituem oposição contra a maioria parlamentar e a base governista em determinado momento. Em outras palavras, os chefes dos Poderes Executivos, as Mesas dos Poderes Legislativos e os partidos que compõem a maioria parlamentar costumam buscar a edição das leis que lhes interessam por meio de intervenção direta no processo legislativo, ao passo que os atores políticos incapazes de influir diretamente sobre esse processo em grau semelhante utilizam, com maior frequência, o controle concentrado, seja pela via da ADI ou da ADO.

Essa hipótese encontra respaldo nos elementos empíricos colhidos durante a presente pesquisa. A título de exemplo, note-se que, no período que se estende de 1990 a 2002, correspondente, no âmbito nacional, aos governos dos presidentes Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, todas as 20 (vinte) ações diretas propostas contra omissões imputadas a autoridades federais derivaram da iniciativa, conjunta ou isolada, de quatro partidos políticos de esquerda (LIMA, 2009): o Partido dos Trabalhadores, o Partido Comunista do Brasil, o Partido Democrático Trabalhista e o Partido Socialista Brasileiro. A partir de 2003, quando tomou posse o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito pelo Partido dos Trabalhadores, esse quadro sofreu nítida modificação: desde então, somente 3 (três) ações diretas por omissão foram ajuizadas, 1 (uma) das quais foi proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira, ao qual era filiado o presidente que lhe antecederara e que passou a ser oposição; as 2 (duas) restantes foram ajuizadas, individualmente, pelo Partido Popular Socialista e Partido Socialismo e Liberdade, que, tomados em conjunto, possuem, atualmente, não mais do que 10 (dez) representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, que correspondem a cerca de 1,63% (um vírgula sessenta e três por cento) do número total de membros do Congresso Nacional.

Essa é uma hipótese explicativa relevante porque é capaz de esclarecer parte da tensão entre a perspectiva dos juristas e dos políticos que manejam as ações. Os juristas, cujas posições foram mapeadas na análise da doutrina e da jurisprudência, tendem a enxergar as ações diretas de inconstitucionalidade como “processos judiciais” cuja utilidade é medida pela sua capacidade de gerar decisões de procedência passíveis de execução. Já para os políticos, a ADO pode ser um meio de conquistar agenda, de pautar questões e de reforçar certos interesses, sendo esse objetivo *prima facie* compatível com as decisões de caráter declaratório que são percebidas como inúteis por juristas.

Quando se pensa cada ADO como instrumento isolado, que deveria ser capaz de resolver “judicialmente” os casos de omissão inconstitucional, parece ser justificada a conclusão típica da jurisprudência e da doutrina. Essa pode ser, inclusive, a perspectiva dominante de atores fundamentalmente judiciais, como é o caso do Procurador-Geral da República, que busca decisões judiciais que resolvam certos conflitos e que, compreensivelmente, não utiliza frequentemente a ADO como instrumento. Porém, quando se entende que a ADO (como a ADI) é um dos elementos de um processo político mais amplo, muitas vezes manejada por instituições com alto poder de influência legislativa (como partidos políticos e entidades corporativas), que utilizam essa ação como parte de uma estratégia política, e não meramente judicial, referida conclusão típica revela sua deficiência. E os dados empíricos sugerem, fortemente, que as decisões em sede de ADO podem ser relevantes nesse tipo de atuação, tendo em vista que há uma forte correlação entre decisões de procedência e suprimento da omissão impugnada.

6.5.4 A gestão dos conflitos políticos pelo STF

Por fim, a quarta e última hipótese a ser apresentada já foi antecipada na Seção 5.3 e consiste na tese de que o STF procrastina o julgamento das ações diretas por omissão como forma de gerir os interesses envolvidos em tais causas. Em outros termos, o STF parece manipular, officiosamente, o tempo de duração dos processos, encarregando-o de tornar inviável o julgamento de ações que envolvam interesses a respeito dos quais o tribunal não quer decidir, seja para acolhê-los ou rejeitá-los, o que poderia desagradar, respectivamente, à opinião pública ou à presidência da República, órgão responsável pela nomeação dos ministros do STF.

Essa quarta hipótese foi formulada, especialmente, a partir da observação dos dados relativos às ações diretas por omissão que foram julgadas prejudicadas. Em relação a estas, assumem destaque o quantitativo de ações que se incluem nessa categoria, bem como a constatação de que tais causas se desviam do padrão de impugnação verificado nas demais ações diretas por omissão.

Com efeito, são 40 (quarenta) as ações em que se tornou inviável o julgamento de mérito, número que corresponde a 1/3 (um terço) do total de ações diretas por omissão ajuizadas, sendo a declaração de prejudicialidade a modalidade decisória de incidência mais frequente em sede de ADO. Dessas 40 (quarenta) causas, 18 (dezoito) restaram prejudicadas em razão de uma demora acentuada do STF em julgar seu mérito: em média, transcorreram 4,88 (quatro vírgula oitenta e oito) anos entre a propositura dessas ações e a decisão que

reconheceu sua prejudicialidade, período que se revela bastante superior ao tempo de duração das causas em que o tribunal resolveu acolher, na íntegra ou parcialmente, o pedido veiculado pela parte autora, correspondente ao período médio de 1,58 (um vírgula cinquenta e oito) ano.

A par da discrepância temporal constatada, notou-se que o conjunto de 18 (dezoito) ações prejudicadas pela mora do STF apresenta duas características que se desviam do padrão de impugnação observado nas demais ações diretas por omissão: ao passo que as 102 (cento e duas) ações restantes destinam-se, majoritariamente, à promoção de interesses corporativos, o grupo de ações destacadas é composto por 11 (onze) ações voltadas à proteção de interesses transversais ou de minorias e somente 7 (sete) destinadas à defesa de interesses corporativos. Além disso, 16 (dezesesseis) dessas 18 (dezoito) causas voltavam-se a impugnar omissões de órgãos da União e têm autoridades do Poder Executivo federal em seu polo passivo, enquanto, nas demais 102 (cento e duas), há equilíbrio entre os registros de ações ajuizadas contra atos federais e estaduais.

Esses dados indiciam que o STF utiliza a procrastinação como instrumento político de “seletividade”, por meio do qual seleciona as questões constitucionais a serem julgadas e, por conseguinte, os tipos de interesses a serem tutelados ou promovidos por meio da ADO. Eles sugerem que a corte mencionada tem protelado, preferencialmente, o julgamento de ações diretas destinadas a suprir omissões federais que prejudicam interesses transversais.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. A doutrina brasileira da efetividade. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (Coord.). **Constituição e democracia: estudos em homenagem ao professor J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 435-448.

BARROSO, Luís Roberto. **Currículo**. Disponível em: <<http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/luis-roberto-barroso-curriculo-maio2013.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Doze anos da Constituição Brasileira de 1988. In: BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 3-48.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 4, t. 3.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. A dimensão publicista do direito subjetivo em seu vínculo com os princípios e com a responsabilidade do Estado. **Interesse público**, Belo Horizonte, Ano 10, n. 50, p. 13-16, jul./ago. 2008.

BONAVIDES, Paulo. Constitucionalismo luso-brasileiro: influxos recíprocos. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. v. 1. p. 19-53.

BONAVIDES, Paulo. **Constituição e normatividade dos princípios: discursos e prefácios**. São Paulo: Malheiros, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Currículo**. Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4780294U9>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 28. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

BONAVIDES, Paulo. Jurisdição constitucional e legitimidade: (algumas observações sobre o Brasil). **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Madrid, v. 7, p. 77-101, 2003.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014a.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-69.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014b.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-119.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014c.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014d.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Anteprojeto do Relator da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-101.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014e.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Anteprojeto do Relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-114.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014f.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 4ª Reunião da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, realizada em 28 de maio de 1987**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/4%20-%20COMISSÃO%20DA%20ORGANIZAÇÃO%20ELEITORAL,%20PARTIDÁRIA%20E.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014g.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 4ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, realizada em 28 de abril de 1987**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/4c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DE%20GARANTIA%20DA%20CONSTITUIÇÃO,%20REFORMAS%20E%20EMENDAS.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014h.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 5ª Reunião da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, realizada em 30 de abril de 1987**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/1a%20-%20SUBCOMISSÃO%20DA%20NACIONALIDADE,%20DA%20SOBERANIA%20E%20DAS%20RELAÇÕES%20INTERNACIONAIS.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014i.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 5ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, realizada em 29 de abril de 1987**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/4c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DE%20GARANTIA%20DA%20CONSTITUIÇÃO,%20>

REFORMAS%20E%20EMENDAS.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2014j.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 6ª Reunião Ordinária da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, realizada em 27 de abril de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/3c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DO%20PODER%20JUDICIÁRIO.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014k.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 6ª Reunião Ordinária da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, realizada em 27 de abril de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/7c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DOS%20NEGROS,%20POPULAÇÕES%20INDÍGENAS,.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014l.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 7ª Reunião da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, realizada em 23 de abril de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/1c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DA%20NACIONALIDADE,%20DOS%20DIREITOS%20POLÍTICOS,%20.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014m.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 7ª Reunião Ordinária da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, realizada em 12 de junho de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/3%20-%20COMISSÃO%20DA%20ORGANIZAÇÃO%20DOS%20PODERES.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014n.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 7ª Reunião Ordinária da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, realizada em 28 de abril de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/7c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DOS%20NEGROS,%20POPULAÇÕES%20INDÍGENAS,.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014o.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 8ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, realizada em 06 de maio de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/4c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DE%20GARANTIA%20DA%20CONSTITUIÇÃO,%20REFORMAS%20E%20EMENDAS.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014p.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 9ª Reunião Extraordinária da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, realizada em 23 de maio de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/3c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DO%20PODER%20JUDICIÁRIO.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014q.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 9ª Reunião Extraordinária da Subcomissão do Poder Legislativo, realizada em 22 de maio de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/3a%20-%20SUBCOMISSÃO%20DO%20PODER%20LEGISLATIVO.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014r.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 9ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, realizada em 07 de maio de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/4c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DE%20GARANTIA%20DA%20CONSTITUIÇÃO,%20REFORMAS%20E%20EMENDAS.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014s.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 10ª Reunião da Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, realizada em 08 de abril de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/1a%20-%20SUBCOMISSÃO%20DA%20NACIONALIDADE,%20DA%20SOBERANIA%20E%20DAS%20RELAÇÕES%20INTERNACIONAIS.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014t.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 14ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, realizada em 21 de maio de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/4c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DE%20GARANTIA%20DA%20CONSTITUIÇÃO,%20REFORMAS%20E%20EMENDAS.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014u.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 15ª Reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, realizada em 22 de maio de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/1b%20-%20SUBCOMISSÃO%20DA%20NACIONALIDADE,%20DOS%20DIREITOS%20POLÍTICOS,%20DOS%20DIREITOS%20.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014v.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 18ª Reunião Extraordinária da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, realizada em 04 de maio de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/8a%20-%20SUB.%20EDUCAÇÃO,%20CULTURA%20E%20ESP.pd.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014w.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 20ª Reunião da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, realizada em 11 de maio de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/1c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DA%20NACIONALIDADE,%20DOS%20DIREITOS%20POLÍTICOS,%20.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014x.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 26ª Reunião da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, realizada em 23 de maio de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/1c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DA%20NACIONALIDADE,%20DOS%20DIREITOS%20POLÍTICOS,%20.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014y.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 32ª Reunião Extraordinária da Comissão de Sistematização, iniciada em 24 de setembro de 1987 e concluída em 18 de novembro de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/9b%20-%20SISTEMATIZAÇÃO.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014z.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Ata da 48ª sessão da Assembléia Nacional Constituinte, em 09 de abril de 1988. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, 10 abr. 1988a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/atas.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Ata da 45ª sessão da Assembléia Nacional Constituinte, em 03 de abril de 1988. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, 10 abr. 1988b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/atas.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Ata da 238ª sessão da Assembléia Nacional Constituinte, em 05 de abril de 1988. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, 06 abr. 1988c. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/atas.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Ata da 239ª sessão da Assembléia Nacional Constituinte, em 06 de abril de 1988. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, 07 abr. 1988d. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/atas.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Ata da 307ª sessão da Assembléia Nacional Constituinte, em 27 de julho de 1988. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, 28 jul. 1988e. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/atas.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Ata da 340ª sessão da Assembléia Nacional Constituinte, em 22 de setembro de 1988. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, 23 set. 1988f. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/atas.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Ata de votação do Projeto de Constituição do Senhor Relator Bernardo Cabral. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, 27 jan. 1988g. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup171Canc27jan1988VolumeI-II.pdf#page=>>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Emendas ao Anteprojeto do Relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-117.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014aa.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Emendas oferecidas à Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-100.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014bb.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Emendas oferecidas ao Substitutivo do Relator da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-102.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014cc.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição (A)**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/plenario/vol255.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2014dd.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-229.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014ee.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-239.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014ff.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Parecer sobre as Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-234.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014gg.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Primeiro Substitutivo do Relator ao Projeto de Constituição**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014hh.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-251.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014ii.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014jj.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Projeto de Constituição**: redação para o segundo turno de discussão e votação. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-299-sup01.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014kk.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Resolução n. 2, de 24 de março de 1987. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, 25 mar. 1987. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-2-1987>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Resolução n. 3, de 05 de janeiro de 1988. Altera o Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, 06 jan. 1988h. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional/resolucao-3-1987>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Segundo Substitutivo do Relator ao Projeto de Constituição**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014ll.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Substitutivo da Comissão de Sistematização às emendas de plenário**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-244.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014mm.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Aprovada urgência para projeto sobre defesa do usuário de serviços públicos**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/446803-APROVADA-URGENCIA-PARA-PROJETO-SOBRE-DEFESA-DO-USUARIO-DE-SERVICOS-PUBLICOS.html>>. Acesso em: 04 set. 2014nn.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Dispositivos constitucionais sujeitos a regulamentação**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regulamentacao/dispositivos>. Acesso em: 04 set. 2014oo.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ofício n. 1073/2008/SGM/P**. Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=431754#10%20-%20Peti%E7%E3o%20\(121676/2008\)%20-%20Congresso%20Nacional%20-%20requer%20juntada%20de%20documentos](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=431754#10%20-%20Peti%E7%E3o%20(121676/2008)%20-%20Congresso%20Nacional%20-%20requer%20juntada%20de%20documentos)>. Acesso em: 05 mar. 2014pp.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator, Dep. Regis de Oliveira (PSC-SP), pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei n. 2.277, de 2007**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=636021&filename=Tramitacao-PL+2277/2007>. Acesso em: 05 mar. 2014qq.

BRASIL. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Anteprojeto Constitucional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 set. 1986a. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988i.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2008a.

BRASIL. Decreto n. 91.450, de 18 de julho de 1985. Institui a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jul. 1985. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91450-18-julho-1985-441585-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Lei Complementar n. 143, de 17 de julho de 2013. Altera a Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jul. 2013a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 19. Inviabilidade da ação direta proposta para que seja praticado determinado ato administrativo em caso concreto. Relator: ministro Aldir Passarinho. **Diário da Justiça**, Brasília, 14 abr. 1989a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266161>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 34. Ilegitimidade de associação de empregados de empresa determinada para o ajuizamento de ação direta. Relator: ministro Octavio Gallotti. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 128, p. 481-483, maio 1989b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 39. Ilegitimidade de sindicato de bancos para o ajuizamento de ação direta. Relator: ministro Moreira Alves. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 129, p. 957-958, set. 1989c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 202. Suspensão cautelar de normas da Constituição do Estado da Bahia que dispõem sobre a organização do Poder Judiciário estadual. Relator: ministro Sepúlveda Pertence. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 145, p. 735-740, set. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 591. Ilegitimidade para o ajuizamento de ação direta de entidade que não representa uma classe e que se caracteriza como uma “associação de associações”. Relator: ministro Moreira Alves. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 138, p. 81-83, out. 1991a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 647. Inviabilidade da ação direta proposta contra atos administrativos concretos e de natureza meramente regulamentar. Relator: ministro Moreira Alves. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 140, p. 36-43, out. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 875. Ausência de lei complementar que estabeleça os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados. Relator: ministro Gilmar Mendes. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 217, p. 20-63, jul./set. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.159. Ilegitimidade para o ajuizamento de ação direta de associação que tem por filiadas outras associações. Relator: ministro Ilmar Galvão. **Diário da Justiça**, Brasília, 30 abr. 2004a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=266678>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.338. Ilegitimidade para o ajuizamento de ação direta de associação que congrega funcionários públicos federais, estaduais ou municipais da administração direta ou indireta, efetivos ou contratados. Relator: ministro Sydney Sanches. **Diário da Justiça**, Brasília, 14 ago. 1996a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=&dataPublicacaoDj=14/08/1996&incidente=1623010&codCapitulo=6&numMateria=9&codMateria=>>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.508. Incidência do requisito da pertinência temática em ação direta proposta por entidade de classe ou confederação sindical. Relator: ministro Marco Aurélio. **Diário da Justiça**, Brasília, 29 nov. 1996b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=1508&classe=ADI-MC>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.495. Ausência de mora inconstitucional diante do envio à Assembleia Legislativa de projeto de lei sobre a revisão geral anual dos servidores catarinenses. Relator: ministro Ilmar Galvão. **Diário da Justiça**, Brasília, 02 ago. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=375411>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.726. Validade da Lei federal n. 10.331/01, que regulamenta a revisão geral e anual da remuneração dos servidores públicos. Relator: ministro Maurício Corrêa. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 187, n. 2, p. 548-559, jan./mar. 2004b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.747. Incidência do requisito da pertinência temática em ação direta proposta por governador. Relator: ministro Marco Aurélio. **Diário da Justiça eletrônico do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 17 ago. 2007a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=626719>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.153. Legitimação das “associações de associações de classe” para a ação direta de inconstitucionalidade. Relator: ministro Celso de Mello. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 194, n. 3, p. 859-874, out./dez. 2005a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.288. Aplicação imediata de suspensão preventiva a servidor da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, assim que recebida denúncia pela prática de determinados crimes. Relator: ministro Ayres Britto. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 220, p. 133-144, abr./jun. 2012a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.599. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos. Relator: ministro Gilmar Mendes. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 202, p. 569-582, out./dez. 2007b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.682. Ausência de lei complementar federal definidora do período dentro do qual podem tramitar os procedimentos tendentes a criação, incorporação, desmembramento e fusão de Municípios. Relator: ministro Gilmar Mendes. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 202, n. 2, p. 583-608, out./dez. 2007c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.682. Despacho que determina a expedição de ofício ao presidente da Câmara dos Deputados contendo esclarecimento acerca do cumprimento do acórdão prolatado. Relator: ministro Gilmar Mendes. **Diário da Justiça eletrônico do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 17 set. 2008b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2453332&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.372. Inviabilidade do ajuizamento de ação direta por entidade que representa apenas parcela de categoria. Relator: ministro Luiz Fux. **Diário da Justiça eletrônico do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 26 set. 2014rr. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=6812407>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 23. Ausência de lei complementar que estabeleça os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados. Relator: ministro Dias Toffoli. **Diário da Justiça eletrônico do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 24 abr. 2014ss. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADO%24%2ESCLA%2E+E+23%2ENUME%2E%29&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/by7o7eb>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 24. Ausência de lei de defesa do usuário de serviços públicos. Relator: ministro Dias Toffoli. **Diário da Justiça eletrônico do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 31 jul. 2013b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADO%24%2ESCLA%2E+E+24%2ENUME%2E%29&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/kauhpga>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2630. Inviabilidade de ação direta proposta contra ato destituído de normatividade. Relator: ministro Celso de Mello. **Diário da Justiça eletrônico do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 05 nov. 2014tt. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=7132783>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 523.105. Direito à revisão geral de 28,86%, decorrente das Leis n. 8.622/93 e 8.627/93. Relator: ministro Carlos Britto. **Diário da Justiça**, Brasília, 09 dez. 2005b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=321071>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Injunção n. 634. Regulamentação do artigo 37, inciso X, da Constituição pela Lei federal n. 10.331/01. Relator: ministro Sepúlveda Pertence. **Diário da Justiça**, Brasília, 25 nov. 2005c. Disponível

em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=325471>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 477.554. União civil entre pessoas do mesmo sexo. Relator: ministro Celso de Mello. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 220, p. 572-588, abr./jun. 2012b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 501.054. Descabimento de indenização para recomposição de perda inflacionária dos vencimentos dos servidores públicos. Relator: ministro Cezar Peluso. **Diário da Justiça**, Brasília, 06 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=390178>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 557.945. Discricionariedade do chefe do Poder Executivo para desencadear o procedimento legislativo para a concessão de revisão geral anual aos servidores públicos. Relator: ministro Ricardo Lewandowski. **Diário da Justiça eletrônico do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 14 dez. 2007d. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=501246>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 649.212. Insustentabilidade da alegação de que a Lei n. 10.698/2003 operou revisão geral dissimulada dos vencimentos dos servidores da União. Relator: ministro Gilmar Mendes. **Diário da Justiça eletrônico do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 13 ago. 2012c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=2533576>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Exposição de Motivos. Sugestões sobre o tratamento constitucional do Poder Judiciário pela futura Assembléia Nacional Constituinte. **Diário da Justiça**, Brasília, 14 jul. 1986b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastaSTF/Curiosidades/1986_jul_14.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF n. 741**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo741.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2014uu.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 107. Natureza e a eficácia do Mandado de Injunção. Relator: ministro Moreira Alves. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 133, p. 11-60, jul./set. 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 232. Ausência de regulamentação do disposto no § 7º do artigo 195 da Constituição Federal. Relator: ministro Moreira Alves. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 137, p. 965-984, set. 1991b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 283. Ausência de lei necessária ao gozo do direito à reparação previsto pelo artigo 8º, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Relator: ministro Sepúlveda Pertence. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 135, p. 882-904, mar. 1991c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 670. Direito de greve dos servidores públicos civis. Relator: ministro Gilmar Mendes. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 207, n. 1, p. 11-109, jan./mar. 2009a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 708. Direito de greve dos servidores públicos civis. Relator: ministro Gilmar Mendes. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 207, n. 2, p. 471-570, jan./mar. 2009b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 712. Direito de greve dos servidores públicos civis. Relator: ministro Eros Grau. **Diário da Justiça eletrônico do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 31 out. 2008c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 721. Ausência de lei complementar que discipline a aposentadoria especial do servidor público. Relator: ministro Marco Aurélio. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 203, n. 1, p. 11-23, jan./mar. 2008d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Maranhão contesta reajuste a servidores concedido pela Justiça estadual**. Brasília, 20 fev. 2014vv. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=260792>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Nova classe processual**. Brasília, 24 jun. 2008e. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=92072&caixaBusca=N>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 376.846. Definição do índice de reajuste aplicável aos benefícios previdenciários. Relator: ministro Carlos Velloso. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 189, n. 1, p. 344-392, jul./set. 2004c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 22.307. Extensão do percentual de 28,86%, previsto pela Lei n. 8.627/93, aos servidores civis do Poder Executivo federal. Relator: ministro Marco Aurélio. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 163, p. 132-175, jan. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Solenidade de posse dos ministros José Celso de Mello Filho, na Presidência, e Carlos Mário da Silva Velloso, na Vice-Presidência do Supremo Tribunal Federal**: sessão solene realizada em 22-05-97. Brasília: Imprensa Nacional, 1999. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/Plaquetas/210995/PDF/210995.pdf#search='210995 210995'](http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/Plaquetas/210995/PDF/210995.pdf#search='210995%20995')>. Acesso em: 05 nov. 2014.

BREWER-CARÍAS Allan R. **Constitutional Courts as positive legislators: a comparative law study**. New York: Cambridge University Press, 2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012a.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012b.

BULOS, Uadi Lammêgo. Decênio da Constituição de 1988. **Revista de Processo**, São Paulo, Ano 25, n. 98, p. 307-323, abr./jun. 2000.

BULOS, Uadi Lammêgo. Direitos sociais constitucionais. **Trabalho & Doutrina**: processo, jurisprudência, São Paulo, n. 18, p. 124-129, set. 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1982.

CELSO Ribeiro Bastos. Editorasaraiva.com.br. Disponível em: <<http://www.editorasaraiva.com.br/autor/celso-ribeiro-bastos/>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

“CENTRO” consegue 314 assinaturas para mudar regimento. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 nov. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/152809/Nov_87%20-%200824.pdf?sequence=3>. Acesso em: 05 mar. 2014.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Artigo 103, *caput* e parágrafo primeiro. In: BONAVIDES, Paulo et al. (Coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 1331-1347.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Currículo**. Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4781090P8>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O controle de constitucionalidade e a efetividade dos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 385-393.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O Poder Legislativo no Brasil contemporâneo. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, Ano 5, n. 8, p. 22-26, jan./mar. 1997.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Para uma dogmática constitucional emancipatória**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

COSTA, Alexandre Araújo. **Hermenêutica Jurídica**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/28867744/Hermeneutica-Juridica-Alexandre-Araujo-Costa>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano Zaiden. **A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade?** o descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541>. Acesso em: 29 out. 2014.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

DINO, Flávio. **Projeto de Lei n. 2.277, de 2007**. Acrescenta à Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, o capítulo II-A, que estabelece a disciplina processual da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoes/Web/prop_mostrarintegra?codteor=516798&filename=PL+2277/2007>. Acesso em: 05 nov. 2014.

DREIFUSS, René Armand. **O jogo da direita**: na Nova República. Petrópolis: Vozes, 1989.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito**: as regras de inferência. Tradução de Fábio Morosini et al. (Coord.). São Paulo: Direito GV, 2013. Disponível em: <<http://direitosp.fgv.br/publicacoes/pesquisa-empirica-direito-regras-de-inferencia>>. Acesso em: 29 out. 2014.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. **Marbury v. Madison**. If a law be in opposition to the Constitution, if both the law and the Constitution apply to a particular case, the Court must determine which of conflicting rules governs the case. Justice writing the opinion: chief justice Marshall. Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/5/137#writing-ZS>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Anotações sobre o controle de constitucionalidade no Brasil e a proteção dos direitos fundamentais. **Revista Mestrado em Direito**, Osasco, Ano 4, n. 4, p. 21-45, 2004.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Currículo**. Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4768740T3>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Inconstitucionalidade por omissão: uma proposta para a Constituinte. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 23, n. 89, p. 49-62, jan./mar. 1986.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Necessidade da regulamentação constitucional. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, v. 5, n. 18, p. 46-50, jan./mar. 1997.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha; ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Intepretação constitucional: o controle judicial da atividade política. In: MOREIRA, Eduardo Ribeiro; GONÇALVES JUNIOR, Jerson Carneiro; BETTINI, Lucia Helena Polleti (Org.). **Hermenêutica constitucional: homenagem aos 22 anos do grupo de estudos Maria Garcia**. Florianópolis: Conceito, 2010. Cap. 4, p. 63-75.

FERREIRA, Pinto. A concepção dos direitos individuais e as ilusões constitucionais. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 274-281, out./dez. 1992.

FERREIRA, Pinto. A jurisdição constitucional. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). **O Judiciário e a Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 197-218.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989. v. 4.

FERREIRA, Pinto. Os instrumentos processuais protetores dos direitos humanos. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da; GRAU, Eros Roberto (Org.). **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 589-615.

FERREIRA, Pinto. Os remédios constitucionais na Lei Magna brasileira de 1988. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, Rio de Janeiro, Ano 10, n. 10, p. 191-207, jul./dez. 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. 3. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000. v. 1.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constitucionalismo português e constitucionalismo brasileiro. In: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976**. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. v. 1. p. 55-69.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 9. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O sistema constitucional brasileiro e as recentes inovações no controle de constitucionalidade: Leis nº 9.868, de 10 de novembro e nº 9.982, de 3 de dezembro de 1999. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Madrid, v. 5, p. 105-124, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Poder Judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 198, p. 1-17, out./dez. 1994.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do estado contemporâneo**. Tradução de Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GARGARELLA, Roberto. Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. In: GARAVITO, César Rodríguez (Coord.). **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011. p. 87-108.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

HESPANHA, António Manuel. **Panorama histórico da cultura jurídica europeia**. 2. ed. Lisboa: Publicações Europa-América, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA. **Zeno Veloso integra lista de doutrinadores mais citados pelo STF**. Disponível em: <<https://www.ibdfam.org.br/noticias/5085/+Zeno+Veloso+integra+lista+de+doutrinadores+mais+citados+pelo+STF>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores IBGE: Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – IPCA INPC – Janeiro de 2014**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/ipca-inpc_201401caderno.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2014.

KELSEN, Hans. **Jurisdição constitucional**. Tradução de Alexandre Krug, Eduardo Brandão e Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

LÉLLIS, Leonardo. Todo conservador quer uma Constituição enxuta. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 13 out. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-out-13/entrevista-jose-afonso-silva-jurista-doutrinador-constitucionalista#author>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMA, Luziano Pereira Mendes de. **A atuação da esquerda no processo constituinte: 1986-1988**. Brasília: Edições Câmara, 2009.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Traducción por Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.

LORENZETTO, Bruno Meneses; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. José Afonso da Silva é o doutrinador mais citado pelo STF. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 06 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jul-06/jose-afonso-silva-doutrinador-citado-supremo-adis>>. Acesso em: 29 out. 2014.

LUIZ Pinto Ferreira: Curriculum Vitae. [luizpintoferreira.com](http://www.luizpintoferreira.com). Disponível em: <<http://www.luizpintoferreira.com/>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

MACIEL, Adhemar Ferreira. Mandado de injunção e inconstitucionalidade por omissão. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 26, n. 101, p. 115-134, jan./mar. 1989.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curriculum Vitae**. Disponível em: <<http://www.gandra-martins.adv.br/project/ives-gandra/public/uploads/curriculum-ives-gandra-da-silva-martins.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Mandado de Injunção e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; ROSSET, Patrícia; AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues do (Coord.). **Estudos: Direito Público – homenagem ao Ministro Carlos Mário da Silva Velloso**. São Paulo: LexMagister, 2012. p. 267-280.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Os quatro fundamentos maiores da ordem constitucional. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 34, p. 87-98, dez. 1990.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Poder Legislativo e Poder Judiciário? **Juris Plenum**, Caxias do Sul, Ano 1, n. 1, p. 49-51, jan. 2005.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Teoria sobre as teorias da Constituição. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 1. p. 47-59.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle concentrado de constitucionalidade**: comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDEIROS, Humberto Jacques de. **Realização constitucional no mandado de injunção**. 1993. 112f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Brasília.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle abstrato de constitucionalidade: ADI, ADC e ADO**: comentários à Lei n. 9.868/99. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Currículo**. Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4781851J9>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MICHEL Temer: trajetória. Micheltemer.com.br. Disponível em: <<http://micheltemer.com.br/michel-temer/>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**: o Estado e os sistemas constitucionais. 6. ed. rev. e actual. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. v. 1.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Tradução de Pedro Vieira Mota. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules**: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987**: quais são, onde buscá-las e como usá-las. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1993.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio e Lumen Juris, 2008.

PORTUGAL. Constituição (1976). Lei Constitucional n. 1, de 30 de setembro de 1982. Primeira Revisão da Constituição. **Diário da República**, Lisboa, 30 set. 1982. Disponível em: <<http://dre.pt/pdfgratis/1982/09/22700.PDF>>. Acesso em: 04 nov. 2014.

PROJETO do ‘Centrão’ é entregue por Daso a Ulysses com 319 assinaturas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 nov. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/133926/Nov_87%20-%200499.pdf?sequence=3>. Acesso em: 05 mar. 2014.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Tradução de Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Versión española de Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 1982.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 1. p. 140-183.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011a.

SILVA, José Afonso da. Dez anos de vigência da Constituição de 1988 e mudanças constitucionais. **Revista Jurídica**, Curitiba, Ano 14, n. 12, p. 47-56, 1998.

SILVA, José Afonso da. Garantias econômicas, políticas e jurídicas da eficácia dos direitos sociais. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, p. 303-314, 2003.

SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. São Paulo: Malheiros, 2011b.

SILVA, José Afonso da. **Um pouco de direito constitucional comparado**. São Paulo: Malheiros, 2009.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

TEMER, Michel. Mandado de injunção e seus limites. In: CLÈVE, Clèmerson Mèrlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). **Direito constitucional: defesa da Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 745-752.

UADI Lammêgo Bulos. Editorasaraiva.com.br. Disponível em: <<http://www.editorasaraiva.com.br/autores/show/id:5338/uadi-lammego-bulos/>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Faculdade de Direito. **Galeria de Diretores: Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1973-1974)**. Disponível em: <http://www.direito.usp.br/faculdade/diretores/index_faculdade_diretor_30.ph>. Acesso em: 12 fev. 2015.

VELOSO, Zeno. **Controle jurisdicional de constitucionalidade**: atualizado conforme as Leis 9.868 de 10.11.1999 e 9.882 de 03.12.1999. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VELOSO, Zeno. Efeitos da declaração de inconstitucionalidade. In: NOVELINO, Marcelo (Org.). **Leituras complementares de direito constitucional**: controle de constitucionalidade. 3. ed. ampl., rev. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2010. p. 147-160.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

APÊNDICE – ANÁLISE DAS ADOs JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES

1 ADI 2.061

No julgamento da ADI 2.061, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista e pelo Partido dos Trabalhadores, o STF declarou a mora do presidente da República quanto ao dever de remeter, ao Congresso Nacional, projeto de lei que concedesse revisão geral anual aos servidores públicos federais, tendo sido rejeitado, apenas, o pleito de imposição de prazo para a atuação da autoridade omissa. Ao fundamentar o voto condutor do acórdão proferido em tal julgamento, que foi realizado em abril de 2001, o min. Ilmar Galvão afirmou que, desde a edição da Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1988, a remuneração dos servidores públicos federais não havia sido submetida a revisão geral anual, apesar da inflação verificada no período.

Em observância ao julgado referido, o legislador federal editou a Lei n. 10.331, de 18 de dezembro de 2001, que, além de fixar a data-base e definir critérios para a revisão geral anual dos servidores públicos dos três Poderes da União, determinou, para o exercício seguinte, a revisão geral de sua remuneração no índice de 3,5% (três vírgula cinco por cento), aplicável em janeiro de 2002.

A edição desse diploma legal, como visto, foi considerada pelo STF como fato suficiente para satisfazer a exigência veiculada pelo artigo 37, inciso X, da Constituição, tendo ensejado a prejudicialidade do MI 634 (BRASIL, 2005c), ajuizado com a finalidade de dar cumprimento a essa regra constitucional.

Desse modo, nota-se que a decisão proferida na ADI 2.061 foi considerada como cumprida, ainda que o percentual estipulado pela Lei n. 10.331/01 seja inferior aos índices de inflação calculados para o exercício de 2001³⁰.

2 ADI 2.481

A ADI 2.481 foi proposta pelo Partido Democrático Trabalhista contra o governador do Estado do Rio Grande Sul. Por razões idênticas às utilizadas para fundamentar o acórdão proferido na ADI 2.061, a ação em exame foi julgada parcialmente procedente em dezembro

³⁰ Tomam-se como parâmetros, neste apêndice, o IPCA e o INPC (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014), que, como visto, corresponderam a 7,67% (sete vírgula sessenta e sete por cento) e 9,44% (nove vírgula quarenta e quatro por cento), respectivamente, no exercício de 2001.

de 2001, tendo sido reconhecida a mora da autoridade requerida quanto ao dever de iniciar o processo legislativo tendente a deferir revisão geral anual aos servidores públicos daquele Estado-membro.

Essa decisão foi parcialmente cumprida. De fato, aos membros e servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como aos conselheiros e respectivos substitutos do Tribunal de Contas do Estado, concederam-se revisões de 5% (cinco por cento), a contar de 1º de maio de 2002, e de 5% (cinco por cento), a contar de 1º de outubro de 2002, conforme se depreende das Leis n. 11.761/02, 11.762/02, 11.763/02 e 11.764/02.

Quanto aos servidores do Poder Executivo, nota-se que cargos específicos tiveram suas remunerações revisadas em datas e percentuais diversos dos aplicados aos servidores dos demais Poderes. A Lei n. 11.756/02, por exemplo, deferiu acréscimos de 3% (três por cento), a partir do mês de abril de 2002, de 5% (cinco por cento), a partir de agosto de 2002, e de 8% (oito por cento), a partir de dezembro de 2002, aos vencimentos básicos dos cargos de provimento efetivo integrantes do Quadro de Pessoal dos Técnicos Científicos do Estado, dos cargos de nível superior, dos Quadros dos Funcionários da Saúde Pública, do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem, da Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre, da Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore, do Instituto Riograndense de Arroz, do Quadro Especial em extinção da Secretaria da Ciência e Tecnologia, e do Quadro Especial da Secretaria dos Transportes.

Situação semelhante foi observada nos anos de 2004, 2005, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013, em que cargos de diferentes Poderes tiveram suas remunerações revisadas ou reajustadas por índices e em datas diferenciados.

Já em 2006, determinou-se, por meio da Lei n. 12.442, a revisão das remunerações de todos os servidores e agentes públicos do Estado do Rio Grande do Sul, suas autarquias e fundações públicas pelo índice de 1,0% (um por cento), a partir de 1º de setembro daquele ano. Essa revisão, conferida em percentual inferior ao da inflação apurada no exercício em que deferida³¹, foi acompanhada de reajuste concedido, exclusivamente, aos servidores do Poder Executivo. Editada na mesma data do diploma legal referido por último, a Lei n. 12.443 deferiu reajustes em percentuais e datas diferentes para servidores vinculados ao magistério público estadual.

³¹ Em 2006, o IPCA e o INPC (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014) corresponderam, respectivamente, a 3,14% (três vírgula quatorze por cento) e 2,81% (dois vírgula oitenta e um por cento). No ano precedente, tais índices foram calculados em 5,69% (cinco vírgula sessenta e nove por cento) e 5,05% (cinco vírgula zero cinco por cento).

Diante disso, constata-se que, após o julgamento da ADI 2.481, o Estado do Rio Grande do Sul não conferiu efetiva revisão geral anual, sem distinção de datas e índices, às remunerações dos servidores públicos de seus três Poderes, embora lhes tenha deferido diversos reajustes e revisões específicos entre os anos de 2002 e 2013. O legislador estadual optou, na maioria dos casos, pela concessão de reajustes, o que lhe permitiu agir com maior liberdade, concedendo acréscimos remuneratórios em datas e índices diferenciados para os cargos vinculados a cada um dos Poderes estatais.

3 ADI 2.486

No julgamento da ADI 2.486, realizado em dezembro de 2001, reconheceu-se a mora do governador do Estado do Rio de Janeiro a respeito do dever de conferir revisão geral anual aos servidores públicos respectivos. Entretanto, essa omissão não foi suprida no ano seguinte ao de sua declaração, não tendo sido encontrada lei concessiva de revisão geral aos servidores desse Estado-membro no exercício de 2002.

Em relação aos anos subsequentes, também não se observa a existência de leis que tenham deferido efetivas revisões gerais anuais, ou seja, aplicáveis a todos os servidores estaduais sem distinção de datas e índices. No período que se estende entre os anos de 2002 e 2013, o legislador fluminense editou diversas leis que concederam reajustes a categorias específicas e em datas diferenciadas. Ademais, tais leis adotaram, frequentemente, índices de correção distintos entre si e inferiores às perdas inflacionárias ocorridas nos exercícios em que foram editadas.

A título de exemplificação, a data-base para a revisão anual da remuneração dos servidores auxiliares do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro foi fixada pela Lei n. 5.891/11 em 1º de maio, ao passo que a Lei n. 6.282/12 designou o dia 1º de setembro de cada ano para a revisão remuneratória dos cargos do Quadro Único de Pessoal do Poder Judiciário desse ente federado. Nos anos de 2011, 2012 e 2013³², as remunerações recebidas pelos servidores das duas categorias referidas foram reajustadas por percentuais distintos: aos servidores do Ministério Público foram conferidos, nos três exercícios mencionados, reajustes de 5% (cinco por cento), 6,75% (seis vírgula setenta e cinco por cento) e 7,22% (sete vírgula

³² O IPCA e o INPC (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014) corresponderam, respectivamente, a 5,91% (cinco vírgula noventa e um por cento) e 6,47% (seis vírgula quarenta e sete por cento), em 2010; 6,5% (seis vírgula cinco por cento) e 6,08% (seis vírgula zero oito por cento), em 2011; 5,84% (cinco vírgula oitenta e quatro por cento) e 6,2% (seis vírgula dois por cento), em 2012; e 5,91% (cinco vírgula noventa e um por cento) e 5,56% (cinco vírgula cinquenta e seis por cento), em 2013.

vinte e dois por cento); já os integrantes do quadro de pessoal do Poder Judiciário foram agraciados com reajustes, respectivamente, de 3,5% (três vírgula cinco por cento), 3,96% (três vírgula noventa e seis por cento) e 7,67% (sete vírgula sessenta e sete por cento).

4 ADI 2.490

Também em dezembro de 2001, o STF declarou a mora do governador do Estado de Pernambuco quanto ao dever imposto pelo artigo 37, inciso X, da Constituição. A omissão verificada foi sanada no ano de 2002, em que se deferiu, por meio das Leis n. 12.204 e 12.218, revisão remuneratória de 4% (quatro por cento), a partir do dia 1º de abril, aos servidores públicos do Ministério Público e dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

5 ADI 2.491

No julgamento da ADI 2.491, realizado em dezembro de 2001, declarou-se a mora do governador do Estado de Goiás relativamente ao dever de deflagrar o processo legislativo tendente a conferir revisão geral anual aos servidores estaduais. No ano de 2002, entretanto, o legislador dessa unidade federativa limitou-se a deferir reajustes diferenciados a categorias específicas de servidores, o que não se confunde com a concessão de revisão geral anual. Citem-se, a propósito, as Leis n. 14.121, 14.165, 14.177 e 14.214, que deferiram reajustes nos seguintes termos: 31,11% (trinta e um vírgula onze por cento), no mês de abril, a servidores da Assembleia Legislativa; 15% (quinze por cento), parcelados em junho, agosto e outubro, a servidores do Poder Judiciário; 30% (trinta por cento), parcelados em maio, agosto e novembro, a servidores do Tribunal de Contas do Estado; e 10% (dez por cento), parcelados em agosto e outubro, a servidores do Tribunal de Contas dos Municípios.

Em relação aos anos posteriores, também não se constata a existência de leis que tenham deferido efetivas revisões gerais anuais aos servidores goianos. Isso não significa, no entanto, que o artigo 37, inciso X, da Constituição tenha sido integralmente inobservado durante todo o período de 2003 a 2013, em que se verifica a edição de leis que lhe deram cumprimento, ainda que de modo parcial.

Nesse sentido, a Lei n. 14.698/04 fixou o mês de maio como data-base para a revisão remuneratória dos servidores do Ministério Público e dos três Poderes estatais, além de definir o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) como parâmetro a ser levado em conta na estipulação de seu percentual anual. Especificamente quanto aos servidores do Judiciário, a

data-base foi modificada, a partir de 2007, para o mês de setembro e, a partir de 2010, para o mês de janeiro, o que já demonstra a distinção de datas entre as revisões aplicadas aos servidores estaduais.

O descumprimento parcial dos critérios estabelecidos pelo artigo 37, inciso X, da Constituição é verificado, por exemplo, no ano de 2006, em que a Lei estadual n. 15.581 concedeu suposta revisão “geral” aos servidores do Poder Executivo, da qual, entretanto, restaram expressamente excluídos os ocupantes de cargos em comissão ou de funções comissionadas.

No ano de 2007, as Leis n. 16.165 e 16.166 deferiam, respectivamente, reajustes de 5% (cinco por cento) aos servidores do Judiciário, a partir do mês de janeiro; e de 2,81% (dois vírgula oitenta e um por cento), a partir de maio, aos servidores do Ministério Público.

Situação semelhante é observada em 2008, conforme se depreende da Lei Complementar n. 65 e das Leis n. 16.306, 16.308 e 16.309, que concederam os seguintes reajustes: 5,15% (cinco vírgula quinze por cento), a partir de maio, aos servidores do Ministério Público e do Tribunal de Contas dos Municípios; 9,36% (nove vírgula trinta e seis por cento), a partir de maio, aos ocupantes do cargo de Subpromotor de Justiça; 5,05% (cinco vírgula zero cinco por cento), a partir de junho, aos servidores da Assembleia Legislativa; e 5,67% (cinco vírgula sessenta e sete por cento), a partir de janeiro, aos servidores do Judiciário.

A partir de 2009, o legislador do Estado de Goiás passou a deferir revisões anuais em termos similares a quase todos os servidores estaduais, sem, contudo, conceder efetiva revisão geral em qualquer dos exercícios considerados. Em 2009, por exemplo, os servidores do Ministério Público, da Assembleia Legislativa e dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios tiveram suas remunerações revisadas no mês de maio e pelo índice de 6,48% (seis vírgula quarenta e oito por cento), que corresponde, exatamente, ao percentual do INPC calculado para o ano precedente (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014). De modo diverso, os servidores do Judiciário tiveram suas remunerações revisadas no mês de janeiro e pelo índice de 6,53% (seis vírgula cinquenta e três por cento).

Entre 2010 e 2013, o artigo 37, inciso X, da Constituição, foi observado de modo praticamente integral: adotou-se, em regra, o INPC em revisões concedidas no mês de maio de cada ano, salvo em relação a categorias específicas que foram agraciadas com percentuais ligeiramente inferiores, que receberam revisões parceladas em meses diversos ou que não tiveram suas remunerações revisadas em algum desses exercícios. Em 2011 e 2012, por exemplo, as remunerações dos servidores do Poder Executivo, da Assembleia Legislativa, do

Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios foram majoradas, respectivamente, em 6,47% (seis vírgula quarenta e sete por cento) e em 6,08% (seis vírgula zero oito por cento), índices correspondentes aos percentuais do INPC referentes a tais exercícios (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014). Entretanto, as revisões foram aplicadas a partir de datas distintas, sendo objeto de parcelamento em relação ao pessoal do Poder Executivo e do Ministério Público.

Em síntese, constata-se que, embora o artigo 37, inciso X, da Constituição não tenha sido cumprido de modo completo durante os exercícios analisados, o legislador do Estado de Goiás editou diversas leis tendentes a observar o mandamento veiculado por esse dispositivo constitucional, sendo que algumas delas, especialmente as editadas nos últimos quatro anos, aproximaram-se sensivelmente do objetivo de conferir efetivas revisões gerais anuais, sem distinção de índice e data, aos servidores públicos estaduais.

6 ADI 2.492

A ADI 2.492 também foi julgada em dezembro de 2001, ocasião em que o STF declarou a mora do governador do Estado de São Paulo a respeito da observância do dever imposto pelo artigo 37, inciso X, da Constituição. Não obstante isso, o legislador desse Estado-membro não supriu tal omissão no ano de 2002, em que se verificou a edição da Resolução n. 830/02 da Assembleia Legislativa paulista, que se limitou a fixar no mês de junho a data-base para a revisão remuneratória dos servidores do Poder Legislativo estadual.

Nos exercícios que se seguiram, também não se constatou a edição de qualquer lei que conferisse revisão remuneratória à generalidade dos servidores estaduais, sem distinção de índice e data. Entretanto, além de diversos diplomas legais que concederam reajustes a categorias específicas, foram identificadas leis que definiram a data-base e outros critérios para a revisão da remuneração atribuída a servidores de carreiras definidas. Mencionem-se, a propósito, a Lei n. 11.375/03, que alterou para 1º de março a data-base para a revisão da remuneração dos servidores do Poder Legislativo; as Leis n. 12.177/05, 12.190/06, 12.391/06 e 12.680/07, que fixaram em 1º de março a data-base para a revisão da remuneração dos servidores do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Poder Executivo e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, respectivamente. Também em 2007, editou-se a Lei n. 12.638, que atribuiu ao Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal a competência de propor o índice e a data para a revisão geral anual dos servidores públicos estaduais.

7 ADI 2.493

Em dezembro de 2001, o STF, ao julgar a ADI 2.493, declarou a mora do governador do Estado do Paraná quanto ao cumprimento do disposto pelo artigo 37, inciso X, da Constituição. Entretanto, o legislador paranaense não deferiu revisão geral anual aos servidores no ano seguinte ao da prolação da decisão referida, bem como permaneceu em mora até o exercício de 2006, período em que se limitou a conferir reajustes específicos a cargos e carreiras determinados.

Essa situação se alterou a partir de 2007, quando o Estado do Paraná concedeu revisões remuneratórias a diversos servidores estaduais, nos seguintes termos: os militares e servidores estatutários do Poder Executivo e os servidores efetivos do Poder Judiciário e da Assembleia Legislativa tiveram suas remunerações revisadas em datas diferentes, mas pelo mesmo índice de 3,14% (três vírgula quatorze por cento), nos termos das Leis n. 15.639, 15.748 e 15.512, sendo que este último diploma legal também fixou em maio a data-base dos servidores estatutários do Executivo e determinou a correção de suas remunerações pelo IPCA desde a data da consolidação ou reestruturação dos respectivos planos de carreira.

De modo semelhante, editaram-se, em 2008, as Leis n. 15.799, 15.843, 15.844 e 15.914, que concederam revisões pelos índices de 4,46% (quatro vírgula quarenta e seis por cento), a partir de janeiro, aos servidores do Tribunal de Contas e aos servidores efetivos do Poder Judiciário; de 5% (cinco por cento), a partir do mês de maio, aos servidores da Assembleia Legislativa, assim como aos militares e aos servidores comissionados e estatutários do Poder Executivo; e de 6,75% (seis vírgula setenta e cinco por cento), a partir de julho, aos servidores do Ministério Público.

Em 2009, as Leis n. 16.131, 16.132, 16.133 e 16.175 deferiram revisões remuneratórias de 6% (seis por cento) aos servidores do Ministério Público, da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas e do Poder Executivo, aplicáveis a partir de 1º de maio para os servidores dos dois primeiros órgãos e a partir de 10 de junho para os integrantes dos dois últimos. Já os servidores efetivos do Poder Judiciário foram beneficiados por revisão de 5,9% (cinco vírgula nove por cento), deferida pela Lei n. 16.165, que entrou em vigor no dia 7 de julho. Além disso, as referidas Leis n. 16.165 e 16.175 fixaram em maio as datas-base dos servidores vinculados ao Ministério Público e ao Judiciário.

No ano de 2010, os servidores da Assembleia Legislativa e os militares e servidores do Poder Executivo tiveram suas remunerações revisadas em 5% (cinco por cento) pela Lei n. 16.468, que entrou em vigor no dia 30 de março. Os servidores do Ministério Público

perceberam revisão remuneratória de 5,16% (cinco vírgula dezesseis por cento), a partir de 1º de maio, de acordo com a Lei n. 16.535. Por sua vez, a Lei n. 16.542 deferiu, a partir do mês de maio, revisões pelos índices de 7,07% (sete vírgula zero sete por cento) e 5% (cinco por cento), respectivamente, aos servidores efetivos e aos comissionados do Poder Judiciário. Por fim, a Lei n. 16.661, que entrou em vigor no dia 14 de dezembro, revisou em 13,72% (treze vírgula setenta e dois por cento) as remunerações dos servidores do Tribunal de Contas.

Em 2011, o legislador paranaense concedeu, mediante a edição das Leis n. 16.814, 16.821, 16.822 e 16.835, revisão remuneratória de 6,5% (seis vírgula cinco por cento), a partir de datas distintas, aos servidores do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas, aos servidores efetivos da Assembleia Legislativa, bem como ao militares e servidores do Poder Executivo. Por sua vez, as Leis n. 16.867 e 16.868 deferiram aos servidores do Ministério Público, a partir de maio de 2011, revisões remuneratórias pelos índices de 5,04% (cinco vírgula zero quatro por cento) e 6,51% (seis vírgula cinquenta e um por cento), referentes, respectivamente, às perdas inflacionárias ocorridas nos períodos compreendidos entre maio de 2007 e abril de 2008, e maio de 2010 e abril de 2011.

Por fim, nos anos de 2012 e 2013, o Estado do Paraná editou leis que se aproximaram substancialmente da finalidade de deferir, em conjunto, revisões remuneratórias efetivamente gerais. Em 2012, foram revisadas pelo mesmo índice de 5,1% (cinco vírgula um por cento), a partir do mês de maio, as remunerações dos servidores públicos do Ministério Público, do Tribunal de Contas e dos Poderes Executivo e Judiciário, bem como dos servidores efetivos da Assembleia Legislativa, conforme se depreende das Leis n. 17.167, 17.174, 17.207 e 17.208. Já em 2013, a Lei Complementar n. 166 e as Leis Ordinárias n. 17.580, 17.583, 17.584, 17.586 e 17.610 concederam revisão de 6,49% (seis vírgula quarenta e nove por cento), a partir de maio, aos servidores do Tribunal de Contas, do Ministério Público e do Poder Judiciário, aos servidores e membros da Defensoria Pública, aos servidores efetivos da Assembleia Legislativa, assim como aos militares e servidores estatutários do Poder Executivo, ressalvados, quanto a estes últimos, os integrantes de carreiras beneficiadas por normas específicas.

Ressalte-se, ainda, que o legislador paranaense, por meio da Lei Complementar n. 113/05 e das Leis Ordinárias n. 14.598/04, 16.740/10 e 16.747/10, vinculou a concessão de revisões e reajustes aos membros do Ministério Público, aos magistrados e aos conselheiros do Tribunal de Contas à modificação do subsídio pago aos ministros do STF, deixando expressa, em disposições legais, prática que também vem sendo adotada pelos demais Estados-membros, em observância ao escalonamento remuneratório previsto no artigo 93, inciso V, da Constituição.

8 ADI 2.496

A ADI 2.496 foi ajuizada contra a omissão do governador do Estado de Mato Grosso do Sul relativamente ao dever instituído pelo artigo 37, inciso X, da Constituição, tendo sido julgada parcialmente procedente em dezembro de 2001. Essa decisão não foi adequadamente cumprida pelo ente federado mencionado, que, ao invés de conceder revisão geral anual aos servidores estaduais, limitou-se a deferir reajustes para categorias específicas.

Nos anos seguintes ao da prolação desse julgado, observou-se a edição de um quantitativo relevante de leis que, por vezes sob a designação de “revisão”, também concederam reajustes isolados a carreiras determinadas, em datas e índices que não necessariamente coincidem. Apenas para ilustrar a situação descrita, note-se que, durante todo o período que se estende entre os anos de 2002 e 2013, as carreiras de servidores públicos sul-mato-grossenses permaneceram vinculadas a datas-base diversificadas: a Lei n. 2.809/04 fixou em abril a data-base para os servidores do Poder Legislativo; quanto aos servidores do Tribunal de Contas e do Ministério Público, as Leis n. 2.938/04 e 4.134/11 fixaram-na em maio; já os servidores da Carreira Profissional de Educação Básica e dos cargos de Especialista de Educação e de Professor-Leigo têm sua data-base no mês de janeiro, conforme prevê a Lei n. 3.603/08; por sua vez, a data-base para a revisão da remuneração dos servidores do Poder Judiciário foi estabelecida em maio pela Lei n. 3.509/08, alterada para março pela Lei n. 3.687/09, novamente fixada em maio pela Lei n. 4.134/11 e, finalmente, modificada para março pela Lei n. 4.322/13.

Embora não se verifique a concessão de autêntica revisão geral, sem distinção de datas e índices, aos servidores do Estado de Mato Grosso do Sul após o julgamento da ADI 2.496, não se pode desconsiderar que o legislador estadual deferiu, a partir de então, diversas revisões a carreiras específicas com o objetivo de recompor o poder aquisitivo de suas remunerações.

Em anos tais como 2009 e 2011, leis estaduais aproximaram-se da finalidade de deferir, em conjunto, uma efetiva revisão remuneratória geral, desiderato que não foi atingido de modo satisfatório devido a ligeiras divergências entre as datas e os índices definidos para as diferentes categorias: em 2009, por exemplo, os servidores do Poder Executivo, do Tribunal de Contas, da Defensoria Pública e do Poder Judiciário tiveram suas remunerações revisadas pelo índice de 6% (por cento)³³, a partir do mês de maio, conforme se depreende das Leis n. 3.668, 3.674, 3.675 e 3.687; sobre a remuneração dos servidores do Legislativo, a Lei n. 3.657 determinou a

³³ Percentual que se aproxima bastante do IPCA e do INPC (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014) calculados para o ano de 2008, os quais corresponderam, respectivamente, a 5,9% (cinco vírgula nove por cento) e 6,48% (seis vírgula quarenta e oito por cento).

incidência do índice de 6% (por cento) a partir do mês de abril; e os servidores auxiliares do Ministério Público foram beneficiados por revisão determinada pela Lei n. 3.673 no percentual de 7,8531% (sete vírgula oito mil quinhentos e trinta e um por cento), a partir do mês de março.

9 ADI 2.497

No julgamento da ADI 2.497, reconheceu-se o estado de mora em que se encontrava o governador do Estado do Rio Grande do Norte em relação ao dever de iniciar o processo legislativo tendente a conferir revisões gerais anuais aos servidores públicos desse ente federado. A omissão da autoridade referida, que foi declarada em julgado proferido no dia 19 de dezembro de 2001, não foi suprida no ano de 2002, em que o legislador estadual se limitou a deferir reajustes remuneratórios a carreiras específicas.

Em relação aos exercícios posteriores, também não se constatou a edição de lei que deferisse revisão à generalidade dos servidores norte-rio-grandenses. Verificou-se, tão somente, a existência de diplomas legais que concederam reajustes esporádicos a carreiras específicas, sem que houvesse observância às regras da anualidade e da indistinção de datas e índices.

Em outros termos, o legislador estadual objetivou recompor o poder aquisitivo das remunerações de seus servidores por meio de reajustes esporádicos e exclusivos a algumas categorias, em especial prejuízo aos servidores do Poder Executivo, uma vez que os servidores vinculados aos demais Poderes e ao Ministério Público foram agraciados com reajustes de maneira mais frequente.

10 ADI 2.498

A omissão do governador do Estado do Espírito Santo a respeito da imposição estabelecida pelo artigo 37, inciso X, da Constituição foi declarada no julgamento da ADI 2.498, ocorrido em dezembro de 2001. No ano de 2002, porém, referida omissão não foi sanada de modo completo, tendo o Estado-membro se limitado a deferir reajustes ou revisões pontuais a carreiras específicas, a exemplo do que se depreende da Lei n. 7.235 e da Lei Complementar n. 247, que modificaram, respectivamente, as remunerações dos servidores da Polícia Civil e do Poder Judiciário do Espírito Santo, em datas e por índices diferenciados.

A partir do ano de 2005, a edição de leis concessivas de reajustes e revisões a carreiras específicas tornou-se frequente. Naquele exercício, os servidores do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas foram beneficiados por revisão no índice de 4%

(quatro por cento), a contar do mês de junho, prevista nas Leis n. 8.065, 8.066 e 8.067. Referida revisão também foi deferida aos servidores da Assembleia Legislativa, que, além dela, foram agraciados com reajuste de 8% (oito por cento), a contar de novembro de 2005, pela Lei n. 8.081. Por sua vez, as remunerações dos servidores do Executivo foram revisadas em 4% (quatro por cento), a partir do mês de janeiro, por força da Lei n. 7.977.

Em relação ao ano de 2007, as remunerações dos servidores do Poder Executivo e da Assembleia Legislativa foram revisadas em 3,5% (três vírgula cinco por cento), a partir de março, nos termos das Leis n. 8.484 e 8.487. As Leis n. 8.494 e 8.502, a seu turno, revisaram os vencimentos dos servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público em 3,5% (três vírgula cinco por cento), a partir de março, e em 4,5% (quatro vírgula cinco por cento), a partir de julho. Por fim, as remunerações dos servidores do Tribunal de Contas estadual sofreram, em relação ao exercício de 2005, acréscimo em índice superior a 19% (dezenove por cento), a partir de julho de 2007, além de terem sido reajustadas em 15% (quinze por cento), a partir 1º de janeiro de 2008, pela Lei n. 8.553/07.

No exercício de 2008, observou-se revisão de 5% (cinco por cento) nas remunerações dos servidores do Ministério Público, do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa. Salvo quanto aos servidores desta última, cuja revisão produziu efeitos a partir de julho de 2008, as remunerações foram modificadas a contar do mês de abril daquele ano.

Entre 2009 a 2013, os servidores vinculados aos três Poderes e ao Ministério Público perceberam acréscimos remuneratórios nas mesmas datas e pelo mesmos índices, embora previstos por leis diversas, que lhes deferiram revisões no percentual de 4% (quatro por cento), a partir do mês de maio de 2009; de 4,5% (quatro vírgula cinco por cento), a partir de março de 2010; de 5,5% (cinco vírgula cinco por cento), a partir de março de 2011; de 4,5% (quatro vírgula cinco por cento), a partir de abril de 2012; e de 4% (quatro por cento), a partir de junho de 2013.

De modo diverso, os membros do Poder Judiciário, os conselheiros do Tribunal de Contas e os procuradores de Justiça tiveram seus subsídios reajustados em 5% (cinco por cento), a partir de setembro de 2009, e em 3,88% (três vírgula oitenta e oito por cento), a partir de fevereiro de 2010. Os membros da magistratura e do Ministério Público também foram agraciados com reajuste de 5% (cinco por cento), a partir de janeiro de 2013, nos mesmos termos definidos pelas Leis federais n. 12.041/09 e n. 12.771/12 para o reajuste do subsídio mensal de ministro do STF, que interfere no escalonamento remuneratório dos demais integrantes de tais carreiras.

Em síntese, constata-se que, após um período inicial em que se concederam reajustes esporádicos a determinados servidores públicos estaduais, o Estado do Espírito Santo passou, especialmente a partir de 2009, a conferir cumprimento praticamente integral ao artigo 37, inciso X, da Constituição.

11 ADI 2.503

A ADI 2.503 foi julgada em dezembro de 2001, ocasião em que o STF declarou a mora do governador do Estado do Maranhão quanto ao cumprimento do dever previsto pelo artigo 37, inciso X, da Constituição. Embora essa decisão não tenha sido integralmente observada no ano seguinte ao da sua prolação, observa-se que o legislador maranhense editou, ao longo dos exercícios de 2002 a 2013, diversas leis tendentes a recompor o poder aquisitivo das remunerações pagas aos servidores estaduais. De fato, além de conferir reajustes periódicos a carreiras e cargos específicos, referido ente federativo deferiu, por diversas vezes, revisões remuneratórias que se estenderam a todos ou a quase todos os servidores vinculados a um dos Poderes estatais.

Em 2005, por exemplo, a Lei n. 8.244 majorou para R\$ 280,00 (duzentos e oitenta reais), a contar do mês de maio, o valor mínimo do vencimento-base pago aos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado.

Por sua vez, o artigo 1º da Lei n. 8.369, de 29 de março de 2006, reajustou em 8,3% (oito vírgula três por cento) a remuneração dos servidores civis dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ressalvadas algumas categorias beneficiadas por normas específicas, tais como os servidores do Grupo Ocupacional Atividades de Nível Superior, do Grupo Atividades Metrológicas e do Grupo Atividades Artísticas e Culturais, que foram agraciados, pelo artigo 2º do diploma legal mencionado, com reajuste no percentual de 30% (trinta por cento). Esse reajuste de 30% (trinta por cento) foi interpretado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão como sendo uma revisão remuneratória geral e estendido a várias categorias por decisões judiciais, as quais são objeto de impugnação na ADPF 317, ajuizada em fevereiro de 2014 (BRASIL, 2014vv).

No ano de 2007, a Lei Ordinária n. 8.718 e a Lei Promulgada n. 306 deferiram revisões, todas no mês de outubro, embora em percentuais diferentes, aos servidores efetivos do Poder Legislativo e aos servidores públicos civis e militares do Poder Executivo.

No ano seguinte, a Lei n. 8.856/08 concedeu revisão de cerca de 3,22% (três vírgula vinte e dois por cento) aos servidores públicos civis e militares do Poder Executivo, a partir do mês de maio; ao passo que a Lei n. 8.895/08 conferiu revisão no índice de 4% (quatro por cento) aos servidores do Poder Judiciário, a contar de agosto.

Já em relação ao exercício de 2009, as Leis n. 8.970/09, 8.971/09 e 9.112/10 deferiram revisões em datas diferenciadas, mas pelo mesmo índice de 5,9% (cinco vírgula nove por cento) aos militares e aos servidores dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, ressalvados os servidores do Grupo Ocupacional Atividades de Nível Superior e das Atividades Profissionais, do Grupo Auditoria e do Grupo Atividades Artísticas e Culturais, que foram beneficiados por percentual superior. Os servidores do Ministério Público, por sua vez, somente tiveram suas remunerações revisadas em janeiro de 2010 e pelo índice de 4,31% (quatro vírgula trinta e um por cento), conforme se depreende do teor da Lei n. 9.304/10, que também lhes deferiu revisão de 5,2% (cinco vírgula dois por cento), a partir de 1º de janeiro de 2011.

Ainda no ano de 2011, a Lei n. 9.393 revisou em 5,9% (cinco vírgula nove por cento) o vencimento-base dos servidores da Assembleia Legislativa, a partir do mês de maio; e a Lei n. 9.489 conferiu aos servidores do Poder Judiciário revisão no índice de 6,01% (seis vírgula zero um por cento), a partir de março.

No ano de 2012, os servidores do Poder Judiciário e os servidores efetivos da Assembleia Legislativa tiveram, respectivamente nos meses de março e maio, seus vencimentos revisados em 6,34% (seis vírgula trinta e quatro por cento), nos termos das Leis n. 9.661 e 9.672. Os servidores do Ministério Público, a seu turno, perceberam revisão remuneratória no índice de 7,2% (sete vírgula dois por cento), determinada pela Lei n. 9.549, a partir do mês de janeiro.

Já em 2013, a Lei n. 9.809 revisou em 6% (seis por cento) e a partir de janeiro os vencimentos dos servidores do Ministério Público; a Lei n. 9.814 deferiu revisão remuneratória no índice de 6,31% (seis vírgula trinta e um por cento) aos servidores do Judiciário, a contar de março; e a Lei n. 9.862 revisou em 6,34% (seis vírgula trinta e quatro por cento) e a partir de maio o vencimento-base dos servidores efetivos da Assembleia Legislativa.

Nota-se, pois, que a situação de omissão verificada no julgamento da ADI 2.503 não permaneceu inalterada durante os anos que se seguiram, tendo o legislador maranhense adotado diversas providências legislativas que deram cumprimento, embora de maneira incompleta, ao disposto no artigo 37, inciso X, da Constituição. Merece destaque, a esse respeito, a proximidade ou identidade entre os índices de revisão previstos nas leis estaduais editadas entre

2009 e 2013 e os percentuais do IPCA e INPC (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014) referentes a tais exercícios.

Por fim, observa-se que o Estado do Maranhão, por meio das Leis Complementares n. 79 e 80, vinculou a concessão de revisões e reajustes aos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público estaduais à modificação do subsídio pago aos ministros do STF, em decorrência do escalonamento remuneratório previsto no artigo 93, inciso V, da Constituição.

12 ADI 2.504

Em março de 2002, o STF declarou a omissão do governador do Estado de Minas Gerais quanto ao dever de desencadear o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais. Entretanto, o artigo 37, inciso X, da Constituição permaneceu sendo descumprido por referida unidade federativa ao longo do exercício de 2002, em que o legislador estadual se limitou a deferir reajustes remuneratórios pontuais a cargos específicos. A situação descrita também foi observada durante os anos de 2003 e 2004.

Entre 2005 e 2009, o Estado de Minas Gerais editou, anualmente, um quantitativo elevado de leis concessivas de reajustes a servidores estaduais, sem que houvesse necessária identidade de datas e índices entre os aumentos deferidos às várias categorias beneficiadas. Assim, embora as remunerações atribuídas a tais servidores tenham sofrido acréscimos, não se verificou, no período examinado, a edição de diploma legal destinado a conferir cumprimento integral ao disposto no artigo 37, inciso X, da Constituição.

De 2010 a 2013, o legislador estadual continuou deferindo reajustes diferenciados a carreiras específicas, mas passou a editar, também, diplomas legais com fundamento exposto no dispositivo constitucional citado. Esse é o caso, por exemplo, das Leis n. 18.909/10, 19.838/11, 19.923/11, 19.973/11 e 20.227/12, que fixaram a data-base para a revisão dos vencimentos no mês de maio, quanto aos servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público; em abril, quanto aos servidores da Assembleia Legislativa; em outubro, relativamente aos servidores do Poder Executivo; e em janeiro, quanto aos servidores do Tribunal de Contas do Estado.

Levando em conta as datas estipuladas, o Estado de Minas Gerais deferiu, em 2011, revisões remuneratórias distintas para cada um dos grupos de servidores referidos: os servidores do Poder Judiciário perceberam revisão de 6,51% (seis vírgula cinquenta e um por cento), a partir de maio; a tabela de vencimentos básicos dos servidores da Assembleia Legislativa foi revisada em índice superior a 10% (dez por cento), a contar de maio; os servidores do Ministério

Público tiveram seus vencimentos revisados em 9,32% (nove vírgula trinta e dois por cento), também a partir de maio.

Quanto aos servidores do Executivo, a Lei n. 19.973/11 deferiu revisões consecutivas, a partir de outubro de 2011 e abril de 2012, de 5% (cinco por cento). Tais acréscimos, no entanto, apenas foram conferidos a determinadas carreiras vinculadas a esse Poder, não tendo sido estendido a cargos beneficiados por índices e datas distintos, definidos em diplomas legais específicos.

De modo semelhante, os servidores vinculados ao Ministério Público e a cada um dos três Poderes estatais foram agraciados, nos anos de 2012 e 2013, com revisões remuneratórias específicas, baseadas em índices e datas diversos entre si.

13 ADI 2.506

No julgamento da ADI 2.506, realizado em março de 2002, o STF declarou a mora do governador do Estado do Ceará relativamente ao cumprimento da imposição constante do artigo 37, inciso X, da Constituição da República. Diante desse julgado, o legislador estadual editou, ainda em 2002, as Leis n. 13.250, 13.252, 13.253, 13.254, 13.255, 13.256, 13.257, 13.258, 13.259 e 13.260, que concederam revisão, a partir do mês de julho e em índice único, aos servidores dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como aos membros e servidores do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Contas dos Municípios, do Ministério Público e do Poder Judiciário. Nos termos do artigo 1º da Lei n. 13.260/02, o índice adotado correspondeu a 6,32% (seis vírgula trinta e dois por cento).

14 ADI 2.507

A mora do governador do Estado de Alagoas quanto ao cumprimento do dever previsto pelo artigo 37, inciso X, da Constituição foi declarada em março de 2002, quando julgada a ADI 2.507. A decisão proferida em tal ocasião não foi integralmente cumprida no ano de 2002 ou nos anos que se seguiram, durante os quais o legislador alagoano limitou-se a editar leis concessivas de revisões ou reajustes remuneratórios aplicáveis a categorias específicas de servidores públicos, em datas e índices diferenciados.

Acerca da divergência de datas em que tais revisões e reajustes foram deferidos, note-se que a data-base para a revisão remuneratória dos servidores do Judiciário foi fixada, pela Lei n. 6.797/07, no mês de junho e posteriormente alterada para o mês de janeiro pela Lei n.

7.210/10; por sua vez, a Lei n. 7.112/09 definiu o mês de junho como sendo a data-base relativa aos servidores da Assembleia Legislativa, e a Lei n. 7.245/11 fixou-a em julho para os servidores do Ministério Público.

A pesquisa legislativa foi realizada a partir do banco de atos normativos constante do sítio eletrônico do Gabinete Civil do Estado de Alagoas, em que somente estavam³⁴ disponíveis as leis editadas até 05 de janeiro de 2012. A análise dos diplomas legais editados durante o período que se estende do julgamento da ADI 2.507 à data mencionada autoriza a afirmação de que, nos últimos anos examinados, o legislador estadual adotou medidas tendentes a conferir cumprimento, embora de modo incompleto, ao dever imposto pelo artigo 37, inciso X, da Constituição, em vez de se limitar a deferir reajustes a cargos e categorias específicas. Essa conclusão é embasada nas leis que definiram as datas-base para as carreiras mencionadas, bem como nas Leis n. 6.947/08, 7.103/09 e 7.171/10, que concederam revisões aos servidores do Judiciário relativamente aos exercícios de 2007, 2008 e 2009; na Lei n. 7.245, que deferiu, em 2011, revisão remuneratória aos servidores do Ministério Público; e na Lei n. 7.253, também de 2011, que revisou, na mesma data e pelo mesmo índice, os subsídios e vencimentos dos servidores públicos e militares da administração direta, das autarquias e fundações públicas.

15 ADI 2.508

No julgamento da ADI 2.508, proferido em dezembro de 2001, o STF reconheceu a mora do governador do Estado do Pará quanto ao dever de deflagrar o processo de elaboração da lei anual de revisão geral da remuneração dos servidores estaduais. A situação de omissão estatal constatada nesse julgado permaneceu sendo observada durante os anos de 2002 a 2005, em que o Estado do Pará limitou-se a editar leis que fixaram ou modificaram as remunerações deferidas a categorias específicas.

Nos anos de 2006 e 2008, o legislador paraense, embora não tenha concedido revisão geral aos servidores do Estado, determinou o reajuste das remunerações de um número maior de categorias funcionais. Mencionem-se, a propósito, as Leis n. 6.880/06 e 7.083/08, que reajustaram os vencimentos dos servidores vinculados a diversos órgãos da administração direta, das autarquias e fundações do Poder Executivo estadual.

³⁴ Tomou-se como parâmetro a data de 18 de outubro de 2014, quando foi realizada a última conferência acerca desses dados.

A partir de 2009, o Estado do Pará passou a conceder revisões remuneratórias específicas aos servidores de cada um dos Poderes estatais e do Ministério Público. Em 2009, por exemplo, a Lei n. 7.354 atualizou o valor do vencimento-base dos servidores do Ministério Público em 7,5% (sete vírgula cinco por cento), a partir do mês de abril; ao passo que a Lei n. 7.362 reajustou em, aproximadamente, 9,2% (nove vírgula dois por cento) o vencimento-base dos servidores do Poder Executivo que recebiam remuneração inferior ao salário mínimo, a partir de março de 2008.

Já em 2010, a Lei n. 7.418 fixou no mês de maio a data-base dos servidores do Poder Judiciário, bem como lhes conferiu revisão de 6% (seis por cento); a seu turno, a Lei n. 7.461 atualizou o vencimento-base dos servidores do Ministério Público em 5,17% (cinco vírgula dezessete por cento), a partir de abril.

No exercício de 2011, a Lei n. 7.525 concedeu revisão no índice de 8% (oito por cento), a partir de maio, aos servidores do Poder Judiciário; a Lei n. 7.531 atualizou, a partir do mês de abril, o valor do vencimento-base dos servidores do Ministério Público em 7% (sete por cento); e a Lei n. 7.546 reajustou as remunerações dos servidores do Poder Executivo a partir do mês de abril.

Em 2012 e 2013, os servidores do Ministério Público e do Poder Judiciário tiveram suas remunerações revisadas nos mesmos índices, embora em datas diversas: as Leis n. 7.618/12, 7.622/12, 7.706/13 e 7.707/13 concederam-lhes revisões nos percentuais de 8% (oito por cento), no ano de 2012, e de 9% (nove por cento), em 2013, a partir do mês de abril de cada ano para os primeiros e de maio para os últimos. Ainda nesses exercícios, as remunerações dos servidores do Poder Executivo foram revisadas na mesma data, qual seja, abril de cada ano, mas por índices distintos entre si.

Desse modo, nota-se que, à semelhança do legislador alagoano, o Estado do Pará limitou-se, inicialmente, a deferir reajustes a cargos e categorias específicos, tendo passado, posteriormente, a adotar medidas tendentes a conferir cumprimento, embora de modo incompleto, ao dever previsto pelo artigo 37, inciso X, da Constituição. Ainda que não tenha editado nenhuma lei que veiculasse efetiva revisão geral anual, sem distinção de datas e índices, recompôs, nos últimos exercícios analisados, o poder aquisitivo das remunerações deferidas às categorias mencionadas.

16 ADI 2.509

Situação semelhante é observada no Estado do Amazonas. Embora o STF tenha declarado, em dezembro de 2001, a mora do governador amazonense quanto ao cumprimento do dever imposto pelo artigo 37, inciso X, da Constituição, o legislador estadual não deferiu revisão geral, sem distinção de índice e data, aos servidores dessa unidade federativa no ano de 2002. Tanto nesse exercício, quanto nos anos de 2003 a 2007, o Estado do Amazonas cingiu-se a conferir reajustes pontuais a carreiras e cargos específicos, sem que houvesse necessária identidade entre os índices e datas fixados em cada diploma legal.

A partir de 2008, referido Estado-membro passou a adotar medidas que reforçaram a observância ao artigo 37, inciso X, da Constituição, embora sempre de maneira incompleta. Assim, ainda que a prática de concessão de reajustes específicos tenha permanecido, o legislador amazonense editou, em 2008, leis que definiram a data-base para a revisão remuneratória de algumas carreiras. Refere-se à Lei Complementar n. 64 e às Leis n. 3.226, 3.303 e 3.329, que fixaram em 11 de agosto a data-base para a revisão remuneratória dos defensores públicos e dos procuradores estaduais, em 1º de janeiro a data-base relativa aos servidores do Judiciário e em 21 de abril a data-base referente aos servidores da Polícia Civil.

Em 2010, a Lei Complementar n. 79 e as Leis n. 3.503 e 3.510 fixaram em 1º de maio a data-base dos defensores públicos, dos servidores da Secretaria de Estado de Produção Rural e do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável, bem como dos servidores integrantes do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração da Administração Direta, Fundações e Autarquias do Governo do Estado do Amazonas. Depois disso, referido ente passou a conceder, mediante leis específicas, revisões remuneratórias semelhantes ou idênticas a um quantitativo elevado de carreiras de servidores públicos, aproximando-se, em comparação aos exercícios anteriores, do objetivo de conferir efetivas revisões gerais anuais aos seus servidores.

Em 2011, por exemplo, essa unidade federada deferiu revisão no índice de 8% (oito por cento) e a contar do dia 1º de maio aos defensores públicos; aos servidores do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração da Administração Direta, Fundações e Autarquias do Governo do Estado do Amazonas; aos servidores da Secretaria de Estado de Produção Rural e do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável; aos servidores do Quadro de Pessoal Permanente do Sistema Estadual de Saúde; aos servidores do Quadro de Pessoal da Fundação Televisão Rádio e Cultura do Amazonas; aos procuradores autárquicos; aos agentes jurídicos, portuários e aquaviários integrantes do Quadro de Pessoal da Superintendência Estadual de

Navegação, Portos e Hidrovias; e aos servidores Médicos do Sistema Estadual de Saúde. Revisão no mesmo índice de 8% (oito por cento), mas a partir do dia 21 de abril, foi conferida aos policiais civis e militares e aos bombeiros militares. Os servidores da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino também foram agraciados com revisão remuneratória de 8% (oito por cento), a partir de 1º de abril. Por fim, os servidores do Poder Legislativo tiveram suas remunerações revisadas em 1º de março e pelo índice de 6,19% (seis vírgula dezenove por cento).

Ainda no exercício de 2011, a Lei n. 3.596 definiu o mês de janeiro como sendo a data-base para a revisão remuneratória dos membros e servidores do Ministério Público, ao passo que a Lei n. 3.656 fixou-a em 1º maio relativamente aos integrantes da carreira do magistério público superior, aos procuradores jurídicos e aos servidores técnicos e administrativos da Universidade do Estado do Amazonas.

Em 2012, verificou-se situação bastante semelhante à observada em 2011: todos os servidores que haviam percebido revisão de 8% (oito por cento) e a contar do dia 1º de maio de 2011 foram beneficiados, em maio de 2012, por revisão no percentual de 5,1042% (cinco inteiros e um mil e quarenta e dois décimos de milésimos por cento). Nesses mesmos termos foram revisadas as remunerações dos docentes, procuradores, técnicos e administrativos da Universidade do Estado do Amazonas e dos servidores do Instituto de Pesos e Medidas. Os policiais civis e militares e os bombeiros militares tiveram suas remunerações modificadas em idêntico percentual, mas a partir de 21 de abril. Por sua vez, os servidores da Assembleia Legislativa, os servidores da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino, e os médicos do Sistema Estadual de Saúde foram beneficiados com percentuais distintos: 5,34% (cinco vírgula trinta e quatro por cento), a partir de 1º de março, para os primeiros; 6% (seis por cento), a partir de 1º de março, para o segundo grupo; e 5,26% (cinco vírgula vinte e seis por cento), a partir de maio, para os últimos.

O quadro de cumprimento parcial do disposto pelo artigo 37, inciso X, da Constituição foi repetido, portanto, em 2012 e 2013, exercícios em que o legislador do Estado do Amazonas ainda fixou em 1º de março a data-base para os servidores da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino; em 21 de abril para os policiais e bombeiros militares; e em 1º de maio para os servidores do Instituto de Pesos e Medidas, os servidores do Centro de Educação Tecnológica e os médicos do Sistema Estadual de Saúde.

17 ADI 2.510

Em dezembro de 2001, o STF julgou parcialmente procedente a ADI 2.510 e reconheceu a omissão do governador do Estado do Amapá quanto ao cumprimento do artigo 37, inciso X, da Constituição da República. Essa decisão foi cumprida por meio da edição da Lei n. 663, de 08 de abril de 2002, que revisou, pelo índice de 12,5% (doze vírgula cinco por cento), os vencimentos, remunerações e subsídios de todos os servidores públicos civis e dos militares desse Estado-membro, bem como fixou em 1º de abril a data-base para a revisão geral anual.

18 ADI 2.511

No julgamento da ADI 2.511, realizado em dezembro de 2001, reconheceu-se a mora do governador do Estado da Paraíba relativamente ao cumprimento do dever estabelecido pelo artigo 37, inciso X, da Constituição. Nos exercícios que se seguiram à prolação desse julgado, o legislador paraibano restringiu-se a deferir reajustes esporádicos e diferenciados para cargos e carreiras específicos, sem observar, portanto, as regras da anualidade e da indistinação de datas e índices.

O quadro descrito alterou-se, tão somente, no ano de 2012, em que o Estado da Paraíba passou a adotar medidas que reforçaram substancialmente a observância ao artigo 37, inciso X, da Constituição em seu âmbito. Naquele ano, as Leis n. 9.703 e 9.946 definiram em 1º de janeiro a data-base para a revisão remuneratória dos servidores dos Poderes Judiciário e Executivo, ressalvados os defensores públicos, que foram agraciados com revisões em datas diversas, fixadas pela Lei n. 9.674.

Já em 2013, os servidores e membros do Ministério Público e do Poder Judiciário, os conselheiros e auditores substitutos do Tribunal de Contas, bem como os procuradores do Ministério Público especial perceberam revisão remuneratória pelo índice de 5% (cinco por cento), a partir do mês de janeiro, conforme se depreende das Leis n. 9.946/12, 9.963/13, 9.965/13, 9.967/13 e 9.968/13. Por sua vez, os servidores do Poder Legislativo e os defensores públicos tiveram suas remunerações revisadas, nos termos das Leis n. 9.964/13 e 9.974/13, pelo índice de 7% (sete por cento) e em datas diversas das adotadas para os servidores anteriormente mencionados. Ainda em 2013, a Lei n. 10.117 fixou em julho a data-base referente aos servidores do Tribunal de Contas estadual.

19 ADI 2.512

O STF também declarou, em dezembro de 2001, a omissão do governador do Estado de Mato Grosso quanto ao cumprimento do dever estabelecido pelo inciso X do artigo 37 da Constituição. No ano seguinte ao da prolação dessa decisão, o legislador mato-grossense editou a Lei n. 7.746, que aumentou em 14% (quatorze por cento), a partir do mês de novembro, os subsídios dos servidores do Ministério Público. Além disso, fixou, por meio da Lei n. 7.860, a data-base para a revisão remuneratória dos servidores da Assembleia Legislativa em 28 de outubro e concedeu, mediante leis específicas, reajustes diferenciados a cargos e carreiras determinados.

Em 2003, os subsídios dos servidores do Ministério Público foram novamente modificados no mês de novembro, mas em percentuais distintos entre si, conforme se depreende da Lei n. 8.022. Por sua vez, a Lei n. 8.056 reajustou os vencimentos de servidores do Poder Judiciário em 10% (dez por cento), a partir de janeiro de 2004, e em 5% (cinco por cento), a partir de novembro de 2004; bem como deferiu reajustes sucessivos de 5% (cinco por cento) nos meses de janeiro, junho e novembro de 2005.

No exercício de 2004, as Leis n. 8.229 e 8.278 fixaram, respectivamente em 28 de outubro e no mês de maio, as datas-base referentes aos servidores do Ministério Público e aos militares e servidores do Poder Executivo. Ademais, a Lei n. 8.194 concedeu, a partir de outubro de 2004, aumento de 14% (quatorze por cento) aos servidores do Ministério Público, dos quais 3% (três por cento) foram conferidos a título de recomposição salarial.

Já em 2005, a Lei n. 8.324 revisou em 6,13% (seis vírgula treze por cento), no mês de maio, as remunerações dos militares e servidores do Poder Executivo, ressalvados os comissionados e os ocupantes de alguns cargos efetivos beneficiados por revisões e reajustes previstos em outros diplomas legais. Por sua vez, a Lei n. 8.391 deferiu revisão no índice de 5,82% (cinco vírgula oitenta e dois por cento), a partir de 28 de outubro, aos servidores do Ministério Público.

No ano de 2006, foram editadas as Leis n. 8.449, 8.492, 8.498 e 8.626, que deferiram revisões remuneratórias aos militares e servidores do Poder Executivo e do Tribunal de Contas pelo índice de 5,05% (cinco vírgula zero cinco por cento), a partir do mês de maio; aos servidores do Poder Legislativo pelo índice de 10% (dez por cento) e a partir de janeiro daquele ano; e aos servidores do Ministério Público pelo índice de 5% (cinco por cento) e a partir de janeiro de 2007. Além disso, a Lei n. 8.572 fixou em abril a data-base referente aos servidores da Defensoria Pública.

Em 2007, a Lei n. 8.709 fixou no mês de maio a data-base relativa aos servidores do Poder Judiciário, cujos vencimentos foram revisados pela Lei n. 8.728 em 5% (cinco por cento), a partir de outubro. Por sua vez, a Lei n. 8.783 determinou que as remunerações dos servidores da Assembleia Legislativa fossem corrigidas, na data-base respectiva, pelo INPC referente ao período, bem como que sofressem reajustes sucessivos de 5% (cinco por cento) nos meses de fevereiro e julho de 2008.

A partir do exercício de 2008, o Estado de Mato Grosso passou a deferir revisões remuneratórias a um quantitativo maior de servidores públicos. Naquele ano, por exemplo, as Leis n. 8.807, 8.859, 8.909 e 9.075 concederam revisões nos seguintes índices e datas: 5,15% (cinco vírgula quinze por cento), a partir de maio, aos servidores do Poder Judiciário; 5,16% (cinco vírgula dezesseis por cento), a partir de janeiro, e 7% (sete por cento), a partir de 28 de outubro, aos servidores do Ministério Público. Quanto aos militares e servidores do Poder Executivo, ressalvados cargos e carreiras expressamente identificados, a Lei n. 8.910 determinou a correção de suas remunerações nos anos de 2007 a 2010 pelo INPC referente a cada exercício, sempre no mês de maio. De modo semelhante, a Lei n. 8.937 fixou em maio a data-base referente aos membros da Defensoria Pública e determinou a correção de seus subsídios, no ano de 2008, pelo INPC acumulado do período de janeiro de 2005 a dezembro de 2007. Por fim, a Lei n. 8.807 deferiu revisão retroativa ao mês de junho de 2007 aos servidores do Tribunal de Contas, tendo adotado o índice de 2,81% (dois vírgula oitenta e um por cento).

Em 2009, a Lei n. 9.146 deferiu revisão de 6,48% (seis vírgula quarenta e oito por cento) aos servidores do Poder Judiciário, a partir do mês de maio; a Lei n. 9.219 majorou em 11,5% (onze vírgula cinco por cento), a partir de outubro, as remunerações dos servidores da Assembleia Legislativa; e a Lei n. 9.276 revisou em 5% (cinco por cento), a contar de setembro de 2009, e em 3,88% (três vírgula oitenta e oito), a partir de fevereiro de 2010, as remunerações dos servidores do Ministério Público, excepcionados os cargos de Diretor Geral e Chefe de Departamento, cujos subsídios tiveram seus valores nominais modificados pelo diploma legal referido.

Ainda em relação a 2010, a Lei n. 9.319 conferiu aos servidores do Poder Judiciário revisão remuneratória no mês de maio e pelo INPC apurado no exercício de 2009. A Lei n. 9.302, a seu turno, alterou para maio a data-base dos servidores do Legislativo, regra, essa, que foi observada por ocasião da revisão remuneratória de 3,93% (três vírgula noventa e três por cento) deferida a tais servidores pela Lei n. 9.384.

Em 2011, as Leis n. 9.537 e 9.545 revisaram em 6,47% (seis vírgula quarenta e sete por cento), a partir de maio, as remunerações dos servidores do Poder Judiciário, bem como dos

militares e servidores do Poder Executivo, ressalvados, quanto aos últimos, os detentores de cargos comissionados e os integrantes de determinadas carreiras cujos vencimentos haviam sido modificados por leis específicas. Aos servidores do Ministério Público, deferiu-se revisão de 5,2% (cinco vírgula dois por cento), a partir de janeiro, ao passo que os servidores da Assembleia Legislativa tiveram suas remunerações revisadas pelo índice de 6% (seis por cento), a partir do mês de fevereiro, e pelo INPC correspondente aos doze meses anteriores, a partir de maio de 2011, conforme se depreende das Leis n. 9.505 e 9.508.

A referida Lei n. 9.505/11 também revisou as remunerações dos servidores da Assembleia relativamente ao exercício de 2012, tendo adotado os mesmos critérios de datas e índices que estabeleceu para o ano de 2011. Já a Lei n. 9.676/11 concedeu revisão remuneratória aos servidores do Ministério Público pelo índice de 8,76% (oito vírgula setenta e seis por cento), a partir de janeiro de 2012, ao passo que a Lei n. 9.782/12 definiu o dia 1º de janeiro de cada ano como sendo a data-base para a revisão anual de suas remunerações. Os servidores efetivos do Tribunal de Contas foram beneficiados pela Lei n. 9.733/12, que lhes deferiu revisão de 11% (onze por cento), com efeitos financeiros a partir do mês de maio. Por fim, as Leis n. 9.752 e 9.756 revisaram em 6,08% (seis vírgula zero oito por cento), a partir de maio, as remunerações dos servidores do Poder Judiciário, assim como dos militares e servidores do Poder Executivo, destes ressalvados os detentores de cargos comissionados e os integrantes de determinadas carreiras que foram objeto de disposições legais específicas.

No ano de 2013, a Lei n. 9.882 revisou, respectivamente, em 5% (cinco por cento) e em 5,96% (cinco vírgula noventa e seis por cento) os subsídios dos membros e dos servidores do Ministério Público, a partir de janeiro; posteriormente, a Lei n. 10.005 deferiu nova revisão remuneratória aos servidores dessa instituição pelo índice de 0,24% (zero vírgula vinte e quatro por cento), com efeitos retroativos a janeiro de 2013. Os servidores do Tribunal de Contas e do Poder Judiciário, por sua vez, tiveram suas remunerações revisadas no mês de maio de 2013, sendo que os primeiros foram agraciados com revisão pelo índice de 11% (onze por cento) e os últimos pelo índice de 6,2% (seis vírgula dois por cento). Nos termos da Lei n. 9.992, os militares e servidores do Executivo, à exceção de integrantes de carreiras específicas, perceberam revisão de 6,17% (seis vírgula dezessete por cento), também a partir do mês de maio.

Ressalte-se, ainda, que o Estado de Mato Grosso, mediante a edição das Leis Complementares n. 241/06, 242/06 e 373/09, vinculou ao valor pago mensalmente aos ministros do STF não apenas os subsídios devidos aos membros do Ministério Público e aos magistrados, como também a remuneração atribuída aos procuradores estaduais, conferindo,

desse modo, tratamento diferenciado aos integrantes desta carreira jurídica, independentemente de previsão constitucional que o imponha.

20 ADI 2.516

Também em dezembro de 2001, o STF, ao julgar a ADI 2.516, declarou a omissão do governador do Estado do Acre quanto à observância do dever previsto no artigo 37, inciso X, da Constituição. Essa decisão, entretanto, não foi cumprida no ano seguinte ao da sua prolação. Com efeito, durante todo o período analisado, que se estende de 1º de janeiro de 2002 a 31 de dezembro de 2013, o Estado do Acre deferiu diversos reajustes e revisões a cargos e categorias específicos, mas não editou lei que tenha deferido efetiva revisão remuneratória, sem distinção de datas e índices, à generalidade dos servidores públicos estaduais.

A esse respeito, note-se que, somente nos anos de 2006 e 2011, o legislador acreano editou leis concessivas de revisões remuneratórias que beneficiaram todos ou quase todos os servidores do Poder Executivo, em vez de deferir reajustes e revisões diferenciados a cargos específicos desse Poder. Trata-se da Lei n. 1.704/06, que majorou nos percentuais de 7% (sete por cento), a contar de março de 2006, e de 5% (cinco por cento), a contar de janeiro de 2007, o vencimento básico dos servidores do Poder Executivo, das autarquias e fundações públicas; bem como das Leis Complementares n. 227, 228, 229, 230, 231 e 233, todas de 2011, que, com a ressalva de cargos específicos, conferiram a esses mesmos servidores estaduais 4 (quatro) revisões sucessivas de 5% (cinco por cento) nas datas de 1º de julho de 2011, 1º de janeiro de 2012, 1º de julho de 2012 e 1º de dezembro de 2012.

Ocorre que, nos mesmos exercícios de 2006 e 2011, o legislador acreano deferiu reajustes em termos diversos para outras categorias. Em 2006, por exemplo, a Lei n. 1.703 reajustou em 10% (dez por cento), a contar do mês de janeiro, a remuneração de servidores do Ministério Público, ao passo que a Lei n. 1.790 majorou em 1,4% (um vírgula quatro por cento), a partir do mês de agosto, a remuneração de servidores da Assembleia Legislativa. Já em 2011, a Lei Complementar n. 243 reajustou em percentual superior a 46% (quarenta e seis por cento) a remuneração de servidores do Poder Judiciário, a partir do mês de março; e a Lei n. 2.421 revisou em 8% (oito por cento), a partir do mês de fevereiro, a remuneração de servidores da Assembleia Legislativa.

Em síntese, o Estado do Acre conferiu, a partir de 2002, cumprimento insatisfatório ao disposto no artigo 37, inciso X, da Constituição, ainda que não haja desrespeitado por completo essa norma constitucional.

Ressalte-se que tais conclusões foram obtidas a partir do exame dos documentos constantes do banco de leis do sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado do Acre, o qual, embora seja o mais completo repositório de diplomas legais acreanos disponível na *internet*, não apresenta 42 (quarenta e duas) das leis complementares e ordinárias editadas por esse ente federado no período pesquisado.

21 ADIs 2.517 e 2.537

As ADIs 2.517 e 2.537 foram julgadas conjuntamente em dezembro de 2001, ocasião em que o STF declarou a omissão do governador do Estado de Sergipe no que diz respeito ao cumprimento da norma prevista pelo artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. A partir dessa decisão, o legislador sergipano editou leis concessivas de revisões remuneratórias em todos os anos que se seguiram.

Em 2002, por exemplo, os procuradores estaduais tiveram seus vencimentos revisados pela Lei n. 4.655 em 11,4% (onze vírgula quatro por cento), a partir de junho desse ano. Por sua vez, a Lei n. 4.583 revisou em 11% (onze por cento) e a partir do mês de agosto os vencimentos dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como dos conselheiros, procuradores e auditores do Tribunal de Contas estadual. Os servidores dos Poderes Judiciário e Legislativo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público também foram beneficiados pelo mesmo índice de 11% (onze por cento), mas a partir de janeiro de 2003, nos termos das Leis n. 4.622/02, 4.623/02, 4.624/02 e 4.748/03.

No exercício de 2003, a Lei n. 4.833 revisou em 16,57% (dezesesseis vírgula cinquenta e sete por cento) e a partir do mês de agosto os vencimentos dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, dos conselheiros, procuradores e auditores do Tribunal de Contas estadual. Já as Leis n. 5.083/03, 5.084/03, 5.085/03, 5.086/03 e 5.270/04 concederam revisão de 15,45% (quinze vírgula quarenta e cinco por cento), a contar de janeiro de 2004, aos servidores do Tribunal de Contas, do Judiciário, da Assembleia Legislativa e do Ministério Público, assim como aos procuradores estaduais.

Ainda em 2004, editaram-se as Leis n. 5.410 e 5.509, que revisaram em 5,94% (cinco vírgula noventa e quatro por cento) e a partir do mês de agosto os vencimentos dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, dos conselheiros, procuradores e auditores do Tribunal de Contas, e dos procuradores estaduais. Além disso, as Leis n. 5.402, 5.411, 5.412 e 5.418 deferiram revisão pelo índice de 5,15% (cinco vírgula quinze por cento), a partir de

janeiro de 2005, aos servidores do Tribunal de Contas, do Poder Judiciário, da Assembleia Legislativa e do Ministério Público.

Conforme se depreende da Lei Complementar n. 115 e das Leis n. 5.715, 5.716 e 5.717, os magistrados, os procuradores estaduais, os membros do Ministério Público, bem como os conselheiros, auditores e procuradores junto ao Tribunal de Contas passaram, em 2005, a ser remunerados mediante subsídios fixados em função do valor pago mensalmente aos ministros do STF. Ainda nesse ano, foram editadas as Leis n. 5.720, 5.721, 5.780 e 5.781, que determinaram a revisão, a contar de janeiro de 2006, dos vencimentos dos servidores do Tribunal de Contas, do Ministério Público e dos servidores efetivos da Assembleia Legislativa pelo índice de 8,05% (oito vírgula zero cinco por cento) e dos servidores do Poder Judiciário pelo índice de 10% (dez por cento).

Editadas em 2006, as Leis n. 5.971, 5.972, 5.973, 6.008, 6.009, 6.088 e 6.089 revisaram em 5% (cinco por cento), a partir de janeiro do ano subsequente, os vencimentos dos servidores do Tribunal de Contas, da Assembleia Legislativa, do Ministério Público e do Poder Judiciário, assim como os subsídios dos magistrados, dos membros do Ministério Públicos e dos conselheiros, auditores e procuradores junto ao Tribunal de Contas.

Em 2007, o legislador sergipano editou as Leis n. 6.297, 6.298 e 6.307, que revisaram, a contar de janeiro de 2008, os vencimentos dos servidores do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa pelo índice de 3,18% (três vírgula dezoito por cento) e os vencimentos dos servidores do Judiciário em 10% (dez por cento). Os servidores do Ministério Público tiveram seus vencimentos revisados pela Lei n. 6.451/08, que estipulou o índice de 3,96% (três vírgula noventa e seis por cento) e a data de janeiro de 2008 para a incidência de seus efeitos.

Ainda em 2008, as Leis n. 6.494, 6.569, 6.570 e 6.571 determinaram, a partir de janeiro do ano seguinte, a revisão dos vencimentos dos servidores do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa pelo índice de 5,57% (cinco vírgula cinquenta e sete por cento), dos vencimentos dos servidores do Judiciário pelo índice de 10% (dez por cento) e dos vencimentos dos servidores do Ministério Público pelo índice de 6,25% (seis vírgula vinte e cinco por cento).

No exercício de 2009, as Leis n. 6.682, 6.780, 6.782 e 6.785 deferiram, a contar de janeiro de 2010, revisões aos servidores do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa pelo índice de 5,2% (cinco vírgula dois por cento), aos servidores do Ministério Público pelo índice de 6,18% (seis vírgula dezoito por cento) e aos servidores do Judiciário pelo índice de 5,5% (cinco vírgula cinco por cento). Os servidores efetivos do Poder Judiciário também foram beneficiados pela Lei n. 6.737, que havia previsto reajuste de 12% (doze por cento), a partir de outubro de 2009.

Em 2010, o Estado de Sergipe concedeu, por meio das Leis n. 7.047, 7.048, 7.049 e 7.101 revisões remuneratórias de 5% (cinco por cento) sobre os vencimentos dos servidores do Poder Judiciário, de 6% (seis por cento) sobre os vencimentos dos servidores do Poder Legislativo e do Ministério Público, e de 7,84% (sete vírgula oitenta e quatro por cento) sobre os vencimentos dos servidores do Tribunal de Contas, sempre a partir de janeiro de 2011. O percentual de 5% (cinco por cento) deferido aos servidores do Poder Judiciário foi, posteriormente, majorado em 1,4% (um vírgula quatro por cento) pela Lei n. 7.128, de 2011.

Também são de 2011 as Leis n. 7.257, 7.313, 7.349 e 7.371, que revisaram, a partir de janeiro do ano seguinte, os vencimentos dos servidores do Tribunal de Contas e dos servidores efetivos da Assembleia Legislativa em 6,55% (seis vírgula cinquenta e cinco por cento), os vencimentos dos servidores do Ministério Público em 6,66% (seis vírgula sessenta e seis por cento), os vencimentos dos servidores efetivos do Judiciário em 10% (dez por cento) e os vencimentos dos comissionados deste Poder em 6,5% (seis vírgula cinco por cento).

Já em 2012, as Leis n. 7.513, 7.514, 7.515 e 7.523 determinaram, a partir de janeiro de 2013, a revisão dos vencimentos dos servidores do Tribunal de Contas em 4,99% (quatro vírgula noventa e nove por cento), dos servidores da Assembleia Legislativa em 5% (cinco por cento), dos servidores do Ministério Público em 5,23% (cinco vírgula vinte e três por cento), dos servidores comissionados do Judiciário em 5,37% (cinco vírgula trinta e sete por cento) e dos servidores efetivos deste Poder em 7% (sete por cento).

Quanto ao exercício de 2013, o banco de leis constante do sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe somente continha, até o momento da última consulta, realizada em 18 de outubro de 2014, os diplomas editados até junho daquele ano, razão pela qual a descrição feita na presente seção encerra-se em 2012.

Por fim, deve-se ressaltar que, ao longo dos anos descritos, os servidores do Poder Executivo também tiveram suas remunerações reajustadas ou revisadas por diversas leis estaduais, sem que se observasse, em regra, o critério de indistinção de datas e índices. A esse respeito, podem ser citadas, exemplificativamente, as Leis n. 4.865/03, 5.373/04, 5.695/05, 5.777/05, 6.146/07, 6.417/08, 6.614/09, 6.947/10, 7.152/11 e 7.417/12, todas concessivas de reajustes ou revisões remuneratórios a diversos servidores vinculados ao Poder Executivo do Estado de Sergipe.

22 ADI 2.518

No julgamento da ADI 2.518, ocorrido em dezembro de 2001, o STF reconheceu a omissão do governador do Estado de Rondônia relativamente ao dever previsto pelo artigo 37, inciso X, da Constituição. Embora essa decisão não tenha sido cumprida em 2002, nota-se que referido Estado-membro deferiu diversas revisões remuneratórias aos servidores estaduais por meio de diplomas legais editados a partir de 2004.

De fato, no ano de 2004, as Leis n. 1.334 e 1.341 concederam aos servidores dos Poderes Executivo e Judiciário revisões remuneratórias pelo índice de 10% (dez por cento), sendo 7% (sete por cento) a partir de maio e 3% (três por cento) a contar de setembro. Já em 2005, o legislador rondoniense deferiu duas revisões de 5% (cinco por cento), nos meses de maio e de setembro, aos servidores do Poder Judiciário, ao passo que os servidores do Ministério Público foram beneficiados em percentuais idênticos, mas nos meses de julho e de setembro.

Em 2006, a Lei Complementar n. 348 e as Leis Ordinárias n. 1.591 e 1.642 deferiram aos servidores do Tribunal de Contas, do Poder Executivo e do Ministério Público revisão pelo índice de 5% (cinco por cento), a partir de abril. Nesse mesmo exercício, os servidores da Assembleia Legislativa perceberam revisão de 10% (dez por cento), a partir de abril, e os servidores do Judiciário foram agraciados por duas revisões de 5% (cinco por cento), efetivadas em maio e setembro de 2006.

Já em 2008, as Leis n. 1.855, 1.857 e 1.858 asseguraram aos servidores do Poder Executivo, do Tribunal de Contas e do Ministério Público revisão no índice de 4% (quatro por cento), dividido em duas parcelas de 2% (dois por cento) aplicadas em fevereiro e em maio. Por sua vez, a Lei n. 1.859 deferiu revisão de 3,42% (três vírgula quarenta e dois por cento), a partir de janeiro, aos servidores do Poder Judiciário.

No exercício de 2009, foram fixadas nos meses de janeiro, junho e outubro, respectivamente, as datas-base referentes aos servidores do Ministério Público, do Legislativo e do Judiciário, conforme se depreende das Leis Complementares n. 502, 548 e 568. Ademais, referida Lei Complementar n. 502 concedeu aos servidores do Legislativo revisões de 2% (dois por cento) em janeiro e de 2% (dois por cento) em maio de 2009, em razão das perdas salariais verificadas no período de novembro de 2005 a novembro de 2008.

No ano seguinte, editou-se a Lei n. 2.266, que revisou em 4,5% (quatro vírgula cinco por cento) as remunerações dos servidores do Poder Executivo, a partir do mês de abril. Essa revisão foi posteriormente estendida pela Lei n. 2.678/12 aos servidores do Tribunal de Contas, com eficácia retroativa ao mês de abril de 2010.

Em 2011, as Leis Ordinárias n. 2.459, 2.505 e 2.506 revisaram as remunerações dos servidores do Tribunal de Contas e dos Poderes Executivo e Judiciário pelo índice de 8% (oito por cento), dividido em parcelas de 6% (seis por cento), a partir do mês de abril, e de 2% (dois por cento), a partir de outubro. Os servidores efetivos da Assembleia Legislativa tiveram seus vencimentos revisados, a partir do mês de janeiro, em 4,5% (quatro vírgula cinco por cento) pela Lei Complementar n. 610/11, que fixou a data-base relativa a tais servidores no mês de março. Os servidores do Ministério Público também haviam sido beneficiados por revisão no índice de 4,5% (quatro vírgula cinco por cento), a partir de janeiro de 2011, conforme prevista pela Lei Complementar n. 595/10, a qual foi posteriormente complementada pela Lei Complementar n. 627/11, que lhes deferiu revisões de 1,44% (um vírgula quarenta e quatro por cento), a contar de janeiro, e de 2% (dois por cento), a partir de outubro daquele ano.

No exercício de 2012, os servidores do Tribunal de Contas e dos Poderes Executivo e Judiciário perceberam revisão de 6,5% (seis vírgula cinco por cento), a partir de abril, nos termos das Leis n. 2.707, 2.708 e 2.712. Esse percentual também foi aplicado, a partir do mês de janeiro, aos vencimentos dos servidores do Ministério Público, em decorrência do disposto pela Lei Complementar n. 654. Já os servidores da Assembleia Legislativa tiveram seus vencimentos revisados pelo índice de 10% (dez por cento), a partir de fevereiro.

Em 2013, as Leis Complementares n. 703 e 713 fixaram nos meses de junho e março, respectivamente, as datas-base referentes aos servidores da Defensoria Pública e da Assembleia Legislativa.

Como se nota, o Estado de Rondônia não permaneceu inerte, no período que se estende de 2002 a 2013, quanto ao cumprimento do dever previsto pelo artigo 37, inciso X, da Constituição, tendo deferido, especialmente a partir do ano de 2008, revisões remuneratórias aos servidores públicos dos três Poderes estatais e do Ministério Público desse ente federado. É certo que tais revisões não observaram os critérios da anualidade e da indistinção de datas e índices, o que não retira sua relevância para a recomposição do poder aquisitivo das remunerações dos servidores estaduais.

Ressalte-se, por fim, que o legislador rondoniense conferiu tratamento diferenciado aos membros das carreiras jurídicas desse Estado-membro ao vincular, por meio das Leis Complementares n. 337/06, 620/11 e 737/13, a alteração dos subsídios dos membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria do Estado ao reajuste dos subsídios dos magistrados estaduais, os quais, por sua vez, são definidos a partir do subsídio mensal dos ministros do STF.

23 ADI 2.519

Em março de 2002, o STF declarou, no julgamento da Ação Direta 2519, a mora do governador do Estado de Roraima quanto ao cumprimento da norma prevista pelo artigo 37, inciso X, da Constituição da República. Logo no mês seguinte, referido Estado-membro editou a Lei n. 331/02, que concedeu revisão geral pelo índice de 5% (cinco por cento) a todos os servidores públicos vinculados aos três Poderes estatais, a contar do dia 1º do mês de abril. Essa revisão estendeu-se, igualmente, aos servidores do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, conforme se depreende das Leis n. 337/02 e 362/03.

24 ADI 2.520

Ao julgar a ADI 2.520 em dezembro de 2001, o STF declarou a mora do governador do Estado do Piauí quanto ao cumprimento do disposto pelo artigo 37, inciso X, da Constituição. O legislador piauiense, no entanto, não deferiu revisão geral anual aos servidores estaduais nos anos que se seguiram, tendo se limitado a conferir reajustes específicos a cargos e categorias determinados até o final do ano de 2007.

Essa situação se alterou a partir de então, passando o Estado do Piauí a conceder revisões remuneratórias aplicáveis aos diversos servidores vinculados aos três Poderes estatais, embora por índices e em datas diferentes. No ano de 2008, por exemplo, a Lei Complementar n. 106 revisou em 5,5% (cinco vírgula cinco por cento), a partir 1º de maio, as remunerações dos servidores do Poder Executivo, ressalvados os integrantes de determinadas carreiras cujos vencimentos seriam modificados por leis específicas; a Lei Complementar n. 110 conferiu, a contar do mês de maio, revisão pelos índices de 10% (dez por cento) para os servidores efetivos e de 5% (cinco por cento) para os comissionados do Poder Judiciário, ressalvados os detentores de um tipo específico de cargo em comissão, agraciados com revisão em percentual superior; por sua vez, a Lei n. 5.768 revisou em 10% (dez por cento) e em 20% (vinte por cento), respectivamente, as remunerações dos servidores efetivos e comissionados do Tribunal de Contas do Estado, a partir de junho; já a Lei n. 5.726 concedeu aos servidores da Assembleia Legislativa aumento de 15% (quinze por cento), divididos em três parcelas iguais, incidentes a partir dos meses de maio e outubro de 2008 e de janeiro de 2009.

No exercício de 2009, a Lei Complementar n. 133 revisou em 5,9% (cinco vírgula nove por cento) e a partir do mês de agosto as remunerações dos servidores efetivos do Poder Executivo, ressalvados, novamente, os integrantes de carreiras beneficiadas por leis específicas;

a Lei Complementar n. 140 concedeu revisão de 10% (dez por cento) aos servidores efetivos e de 5% (cinco por cento) aos comissionados do Poder Judiciário, a partir de janeiro; e a Lei n. 5.948 majorou, por critérios diferenciados, as remunerações dos servidores efetivos e comissionados do Tribunal de Contas do Estado.

Em 2011, os servidores do Poder Judiciário tiveram suas remunerações revisadas pela Lei Complementar n. 164 em 11% (onze por cento), a partir do mês de fevereiro; os servidores da Assembleia Legislativa perceberam revisão de 10% (dez por cento), a contar do mês de março, nos termos da Lei n. 6.065; ademais, a Lei Complementar n. 173 revisou em 7,1% (sete vírgula um por cento) e a partir do mês de junho as remunerações dos servidores efetivos do Poder Executivo, ressalvados aqueles servidores beneficiados por leis específicas; por sua vez, os servidores efetivos do Ministério Público, em decorrência da Lei n. 6.068, tiveram suas remunerações majoradas em 80% (oitenta por cento), em duas parcelas iguais e incidentes nos meses de março e julho, em relação ao que recebiam no ano de 2007, ao passo que os servidores comissionados foram beneficiados por aumento de 27% (vinte e sete por cento), a contar de março.

Já em 2012, a Lei Complementar n. 181 revisou os vencimentos dos servidores do Poder Judiciário pelo índice de 13% (treze por cento), a partir do mês de maio; os servidores da Assembleia Legislativa foram agraciados com revisão de 10% (dez por cento), divididos em duas parcelas de 5% (cinco por cento), incidentes a partir de maio e dezembro; a Lei n. 6.282 revisou em 5% (cinco por cento) e a partir do mês de agosto as remunerações dos servidores efetivos do Poder Executivo, ressalvados, uma vez mais, os integrantes de carreiras beneficiadas por leis específicas; além disso, a Lei n. 6.237 modificou o sistema remuneratório aplicável aos servidores do Ministério Público, conferindo-lhes acréscimos remuneratórios diferenciados a partir do mês de maio.

Em relação ao ano de 2013, merecem destaque a Lei n. 6.399, que revisou em 6,5% (seis vírgula cinco por cento), a partir do mês de junho, as remunerações dos servidores efetivos do Poder Executivo, excetuados servidores beneficiados por revisões previstas em leis específicas; a Lei n. 6.388 e a Lei n. 6.468, que, respectivamente, trouxe modificações à sistemática remuneratória dos servidores da Assembleia Legislativa e deferiu-lhes revisões sucessivas pelos percentuais de 15% (quinze por cento) e 5% (cinco por cento), a partir de janeiro e abril de 2014; bem como a Lei n. 6.375, que alterou a estrutura remuneratória dos servidores do Judiciário, submetendo-os ao regime de remuneração por subsídio.

Por fim, note-se que, no âmbito do Estado do Piauí, além dos magistrados e membros do Ministério Público, também os conselheiros, auditores e membros do Ministério Público

junto ao Tribunal de Contas perceberam revisões e reajustes de forma desvinculada das modificações remuneratórias aplicadas aos demais servidores públicos. Conforme se depreende da Lei Complementar n. 160/10 e das Leis Ordinárias n. 5.535/06, 5.544/06, 5.649/07, 5.703/07, 5.940/09, 5.947/09, 6.347/13 e 6.348/13, os subsídios pagos àqueles agentes públicos mantiveram-se vinculados ao valor do subsídio devido mensalmente aos ministros do STF e ao procurador-geral da República.

25 ADI 2.524

No julgamento da ADI 2.524, realizado em dezembro de 2001, o STF declarou a mora do governador do Estado do Tocantins quanto ao cumprimento do dever estipulado pelo artigo 37, inciso X, da Constituição. Essa decisão não foi cumprida, entretanto, no ano de 2002, em que referido ente federado limitou-se a deferir reajustes a cargos e carreiras específicos, situação que também se observou durante o ano de 2003.

Entre os anos de 2004 e 2007, o legislador tocantinense, embora não tenha conferido efetivas revisões gerais anuais aos servidores estaduais, passou a adotar medidas voltadas a observar, ainda que de modo parcial, o disposto na norma constitucional mencionada. Nesse sentido, fixou em outubro a data-base para a revisão remuneratória dos servidores do Poder Executivo e em maio a data-base referente aos servidores efetivos do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário, conforme se depreende das Leis n. 1.604/05, 1.647/06, 1.652/06 e 1.850/07. Além disso, foram deferidas, nesse período, revisões remuneratórias que, embora fossem específicas a determinadas categorias e não observassem, necessariamente, as regras da anualidade e da indistinção de datas e índices, eram bastante abrangentes, estendendo-se, por vezes, aos diversos servidores vinculados a um dos Poderes estatais. A título de exemplo, note-se que, no ano de 2004, foram revisadas, por meio das Leis n. 1.438, 1.439, 1.450, 1.451, 1.452, 1.454, 1.504, 1.519 e 1.527, as remunerações dos servidores efetivos e comissionados do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Assembleia Legislativa e do Poder Judiciário; assim como dos militares e dos servidores do Poder Executivo, ressalvadas, quanto a estes últimos, algumas categorias mencionadas pela Lei n. 1.438.

A partir de 2008, intensificou-se a adoção de medidas tendentes a cumprir o mandamento contido no artigo 37, inciso X, da Constituição. De fato, em tal exercício, o Estado do Tocantins deferiu revisão remuneratória no índice de 8% (oito por cento) e a partir do mês de outubro aos defensores públicos, aos militares e servidores efetivos do Poder Executivo e aos servidores do Tribunal de Contas, nos termos da Lei Complementar n. 54 e das Leis

Ordinárias n. 1.968 e 1.984. Ainda em 2008, os servidores efetivos do Judiciário, do Ministério Público e da Assembleia Legislativa tiveram suas remunerações reajustadas, em datas e índices diferenciados, pelas Leis n. 1.862/07, 1.902/08 e 1.904/08. Por fim, a Lei n. 1.903/08 fixou em outubro a data-base referente aos servidores efetivos do Tribunal de Contas, a qual foi posteriormente alterada para o mês de maio pela Lei n. 2.171/09.

No exercício de 2009, além de reajustes para cargos e carreiras específicos, o Estado do Tocantins deferiu revisões remuneratórias para as seguintes categorias e nos seguintes termos: 7% (sete por cento), a partir de outubro, para os defensores públicos; 7% (sete por cento), divididos em parcelas de 5% (cinco por cento), a partir de outubro de 2009, e de 2% (dois por cento), a partir de maio de 2010, para os militares e servidores efetivos do Poder Executivo; 8% (oito por cento), a partir de maio, para os servidores efetivos da Assembleia Legislativa e do Ministério Público, e a partir de outubro para os servidores efetivos do Tribunal de Contas; e 10% (dez por cento), a contar de maio, para os servidores efetivos do Poder Judiciário, em conformidade com a Lei Complementar n. 60 e as Leis Ordinárias n. 2.049, 2.051, 2.056, 2.156 e 2.171. Ademais, a Lei n. 2.252 definiu em outubro a data-base referente aos servidores da Defensoria Pública, e a Lei n. 2.050 determinou que a data-base fixada para os servidores efetivos do Judiciário deveria ser aplicada, igualmente, aos servidores comissionados desse Poder.

No ano seguinte, novas revisões parciais foram deferidas: os servidores efetivos e comissionados do Judiciário, os servidores efetivos e parcela dos comissionados do Ministério Público, e os servidores efetivos da Assembleia Legislativa tiveram suas remunerações revisadas pelo índice de 5% (cinco por cento), a partir do mês de maio; as remunerações dos servidores efetivos do Tribunal de Contas também foram revisadas no mês de maio, mas pelo índice de 4% (quatro por cento); e os militares e servidores efetivos do Executivo perceberam revisão de 4,68% (quatro vírgula sessenta e oito por cento), a partir de outubro. As revisões referidas foram determinadas pelas Leis n. 2.367/10, 2.368/10, 2.369/10, 2.370/10, 2.371/10, 2.373/10 e 2.426/11.

Em 2011, as Leis n. 2.443, 2.448 e 2.449 revisaram em 7% (sete por cento), a partir de maio, as remunerações dos servidores efetivos do Tribunal de Contas e dos servidores efetivos e comissionados do Ministério Público; a Lei n. 2.540 revisou em 7,29% (sete vírgula vinte e nove por cento), a partir de outubro, as remunerações dos servidores efetivos do Poder Executivo; a Lei n. 2.452 revisou pelo índice de 6,46% (seis vírgula quarenta e seis por cento), a partir de maio, as remunerações dos servidores efetivos e comissionados do Poder Judiciário;

e a Lei n. 2.444 revisou em 6,31% (seis vírgula trinta e um por cento), também a partir de maio, as remunerações dos servidores da Assembleia Legislativa.

No ano de 2012, as Leis n. 2.585, 2.606 e 2.608 revisaram em 6,08% (seis vírgula zero oito por cento), a partir de maio, as remunerações dos servidores efetivos da Assembleia Legislativa, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas. Por sua vez, os militares e os servidores efetivos do Executivo tiveram suas remunerações revisadas pela Lei n. 2.708/13, que lhes deferiu acréscimo de 5,5765% (cinco inteiros e cinco mil, setecentos e sessenta e cinco décimos de milésimos por cento) a partir do mês de outubro de 2012, além de fixar em maio a data-base a eles referente. Ainda nesse exercício, a Lei n. 2.609 deferiu reajustes superiores a 45% (quarenta e cinco por cento) a servidores comissionados do Tribunal de Contas, e a Lei n. 2.580 reestruturou o quadro remuneratório dos servidores efetivos e comissionados do Ministério Público, tendo fixado em maio a data-base para a revisão de suas remunerações.

Por fim, em 2013, as Leis n. 2.720, 2.721, 2.722 e 2.736 deferiram revisões específicas às categorias e pelos índices descritos a seguir, sempre a partir do mês de maio: 6,1978% (seis inteiros e um mil, novecentos e setenta e oito décimos de milésimos por cento) para os servidores efetivos do Judiciário; 6,5887% (seis inteiros e cinco mil, oitocentos e oitenta e sete décimos de milésimos por cento) para os servidores efetivos da Assembleia Legislativa; 6,76% (seis vírgula setenta e seis por cento) para os servidores efetivos do Tribunal de Contas; e 7% (sete por cento) para os servidores efetivos e comissionados do Ministério Público.

Registre-se, ainda, que o Estado do Tocantins também deferiu tratamento diferenciado aos membros de suas carreiras jurídicas ao vincular, por meio das Leis Complementares n. 66/10 e 67/10 e das Leis Ordinárias n. 1.631/05, 1.632/05, 1.634/05 e 2.323/10, as remunerações dos membros do Ministério Público, dos magistrados, dos defensores públicos, dos conselheiros e procuradores de contas do Tribunal de Contas, dos procuradores estaduais e dos procuradores da Assembleia Legislativa ao valor do subsídio pago mensalmente aos ministros do STF.

26 ADI 2.525

Em dezembro de 2001, o STF também julgou a ADI 2.525, tendo certificado a omissão do governador do Distrito Federal, desde junho de 1999, quanto ao encaminhamento de projeto visando à revisão geral dos vencimentos dos servidores públicos distritais. Diante dessa decisão, a Câmara Legislativa do Distrito Federal aprovou, já no ano de 2002, a Resolução n. 185 e a Lei n. 2.991, que fixaram em janeiro a data-base referente aos servidores desse órgão

legislativo e do Tribunal de Contas distrital, bem como deferiu, a estes últimos, revisão no percentual de 3,5% (três vírgula cinco por cento), a partir de do mês de maio. Ainda em 2002, diversos cargos e carreiras do Poder Executivo tiveram suas remunerações reajustadas por leis específicas, que adotaram percentuais e datas nem sempre coincidentes entre si.

Em 2003, a Lei n. 3.172 concedeu revisão no índice de 1% (um por cento) aos servidores do Poder Executivo, a partir de janeiro. Por sua vez, a Lei n. 3.166 conferiu revisão de 10% (dez por cento) a parcela dos servidores do Tribunal de Contas, também a partir do mês de janeiro.

Já em 2004, a Lei n. 3.379 majorou em 14% (quatorze por cento) e a partir do mês de julho a remuneração de alguns dos servidores do Tribunal de Contas. Além disso, observou-se a edição de leis concessivas de reajustes diferenciados a cargos e carreiras específicos do Poder Executivo.

Nos anos de 2005 e 2006, as Leis n. 3.671/05, 3.675/05, 3.868/06 e 3.869/06 deferiram aos servidores da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas acréscimos remuneratórios de 15% (quinze por cento), a partir de outubro de 2005, e de 5% (cinco por cento), a contar de junho de 2006. Durante esse período, diversas categorias do Executivo foram beneficiadas por reajustes específicos e que não eram, necessariamente, coincidentes entre si, situação que também se verificou nos exercícios de 2007 a 2013.

Especificamente quanto aos anos de 2011 e 2012, as Leis n. 4.581/11 e 5.013/13 conferiram aos servidores da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas dois reajustes sucessivos de 5% (cinco por cento) nos meses de setembro de 2011 e maio de 2012.

Por fim, em 2013, a Lei n. 5.012 majorou em 8% (oito por cento), a partir do mês de maio, os vencimentos dos servidores da Câmara Legislativa, ao passo que a Lei n. 5.196 revisou em 10% (dez por cento), a partir de setembro, os vencimentos dos servidores do Tribunal de Contas do Distrito Federal.