

Omissões inconstitucionais e a formação da agenda do STF

Natália Bertolo Bonfim

Universidade de São Paulo

Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)

Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas

Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7598929034394314>

Resumo: O trabalho tem como objetivo construir um diagnóstico sobre o perfil das ações diretas de inconstitucionalidade por omissão (ADO) e das arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) no período compreendido entre 1988 e 2023, de forma a identificar o padrão de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na superação das omissões inconstitucionais. Aplicando os modelos de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon, e de Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones, que buscam explicar a formação da agenda governamental, e com o emprego da metodologia do *Comparative Agendas Project* (CAP), que visa identificar os momentos de estabilidade e de grandes mudanças nas políticas públicas por um longo período, será possível demonstrar que, ao determinar aos demais Poderes que tomem as providências necessárias para sanar a omissão inconstitucional, o STF se torna protagonista na formação da agenda governamental.

Uma das formas de se obstar a efetividade da Constituição Federal consiste na inércia do Poder Público em regulamentá-la, gerando uma situação de *omissão inconstitucional*.

No Direito brasileiro, as omissões inconstitucionais podem ser judicializadas por meio da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) e da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Ambos os instrumentos foram criados pela CF/88 no âmbito do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, que concentra no STF a competência para o processamento e julgamento dessas ações.

A ADO destina-se à defesa, em tese, do ordenamento constitucional, operando seus efeitos no plano normativo. Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, o STF dará ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias (art. 103, §2º, CF/88).

Porém, no mais das vezes, a omissão é imputável ao Poder Legislativo e não a órgão administrativo, e o STF não está autorizado a fixar prazo para a elaboração da norma necessária. Neste contexto, ganhou relevo, na doutrina, a utilização da ADPF

para preencher essa lacuna, pois cabível para reparar ou evitar lesão a preceito fundamental que pode resultar de ato comissivo ou omissivo dos Poderes Públicos.

Quando uma omissão inconstitucional é judicializada ocorre um fenômeno: o Poder Judiciário passa a ser o ator principal no *policy process*, sendo o responsável por inserir um problema público na agenda governamental. Ao determinar aos demais Poderes que tomem as providências necessárias para sanar a omissão inconstitucional, o STF se torna o protagonista na formação da agenda governamental, agendando políticas públicas que deveriam ser agendadas pelos Poderes Executivo e Legislativo.

No entanto, é importante ressaltar que o STF atua apenas quando provocado e não escolhe quais temas serão judicializados. Resolver os conflitos que são levados à sua apreciação é seu papel constitucional, em conformidade com o desenho institucional vigente. Este trabalho, então, irá focar nos instrumentos utilizados pelos atores constitucionalmente legitimados para sanar as omissões inconstitucionais: a ADO e a ADPF.

Assim, este trabalho busca construir um diagnóstico sobre o perfil destas ações no período compreendido entre 1988 e 2023, de forma a identificar qual é o padrão decisório do STF ao determinar que os demais Poderes agendem políticas públicas que deveriam ter sido, por eles, agendadas. Seu objetivo é entender o fluxo de acionamento do STF (isto é, quantas ações são distribuídas por ano) e como o Tribunal tem se posicionado ao julgar essas ações setorialmente.

A pesquisa quantitativa encontra suas bases de sustentação nos modelos de *Múltiplos Fluxos*, de John Kingdon, e de *Equilíbrio Pontuado*, de Frank Baumgartner e Bryan Jones, que visam explicar a formação da agenda governamental.

O modelo dos Múltiplos Fluxos busca explicar por que alguns temas são objeto de atenção do governo em determinado momento e outros são negligenciados e por que os participantes no processo das políticas públicas se envolvem com certas questões e ignoram outras. Neste contexto, a análise das decisões proferidas em sede de ADO e ADPF será capaz de demonstrar quais temas o STF percebe como um problema público que demanda uma decisão judicial.

O modelo de Equilíbrio Pontuado argumenta que as políticas públicas não mudam gradualmente, mas sim em períodos de rápida mudança intercalados por períodos de relativa estabilidade. Com base neste modelo, faremos uma análise longitudinal das decisões proferidas pelo STF em sede de ADO e ADPF, visando identificar as pontuações nos temas relativos às omissões inconstitucionais ao longo do período compreendido entre 1988 e 2023.

Os dados coletados serão analisados por meio da metodologia do *Comparative Agendas Project* (CAP), metodologia criada por Baumgartner e Jones para

operacionalizar o modelo de Equilíbrio Pontuado na análise da formação da agenda governamental. Tal modelo tem como objetivo reunir informações sobre todas as atividades do governo em todos os temas de seu interesse, por um longo período, utilizando como fontes de dados documentos oficiais que demonstram a relevância e priorização de determinados temas no debate público, os chamados *indicadores de atenção*. Estes dados são codificados de acordo com um livro de códigos que acompanha a atenção governamental, o processo de formação e mudança de agenda governamental e da elaboração da política pública.

Os primeiros resultados da pesquisa apontam os atores que acionam o STF com mais frequência; os órgãos que mais se omitem em sua obrigação de regulamentação de normas constitucionais; e os principais temas levados à apreciação do STF em ADO e ADPF, dados que subsidiarão a análise do processo de formação da agenda deste Tribunal e sua eventual interferência no *policy process*.