

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO 62 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMILIA -
IBDFAM**
ADV.(A/S) : **RODRIGO DA CUNHA PEREIRA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO NACIONAL DE MEMBROS DO
MINISTERIO PUBLICO PRO-SOCIEDADE**
ADV.(A/S) : **DOUGLAS IVANOWSKI KIRCHNER**

VOTO VISTA (DIVERGENTE)

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão ajuizada pelo Procurador-Geral da República em face do Congresso Nacional.

O requerente alega mora do legislador em efetivar o comando do art. 245 da Constituição Federal, *verbis*:

“Art. 245. A lei disporá sobre as hipóteses e condições em que o Poder Público dará assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso, sem prejuízo da responsabilidade civil do autor do ilícito.”

O Senado Federal informa a existência de “*projetos de lei em tramitação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados*”, razão pela qual defende a “*ausência de mora legislativa*”.

O Advogado-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido. Eis a síntese:

“Assistência social. Alegada omissão legislativa na regulamentação do art. 245 da Constituição. Suposta violação aos arts. 1º, incisos I e II; 3º, incisos I e III; 6º; 23, inciso X; 170,

caput; 194, parágrafo único, inciso I; 203 e 226, caput, da Constituição. Pedido para que se declare a inconstitucionalidade por omissão, cientificando-se o Congresso Nacional para que elabore a norma regulamentadora do art. 245 da Lei Maior. Mérito. O comando inscrito no art. 245 da Constituição não traz nenhuma exigência específica de que o Poder Público institua prestação pecuniária (benefício assistencial) em favor de herdeiros e dependentes de pessoas vitimadas por crime doloso, o que indica que a assistência nele referida pode ser garantida por prestações na forma de serviços sociais. A regulamentação da assistência a que se refere o art. 245 tem se realizado de forma gradual, como é típico da implementação dos direitos sociais, tendo sido efetivada, por exemplo, mediante a implementação das Defensorias Públicas, por meio da edição da Lei Complementar nº 80/1994 e, posteriormente, com a recente promulgação da Emenda Constitucional nº 80/2014. No mesmo sentido, foram aprovados os mecanismos protetivos estabelecidos na Lei nº 9.807/1999 e na Resolução CNJ nº 253/2018. O fato de ainda não ter sido instituído um benefício pecuniário com base no art. 245 da Lei Maior pode ser explicado pela existência de diversas áreas prioritárias que disputam orçamento com essa política assistencial, tais como a saúde, educação, segurança pública e previdência. Manifestação pela improcedência do pedido formulado.”

Em 13/6/2025, após o voto do Ministro Dias Toffoli, Relator, pela improcedência do pedido, pedi vista dos autos.

Examino.

Dirirjo do voto do eminente Relator.

Verifico que o legislador constitucional originário fez constar, de forma explícita, na redação do art. 245 da Lei Maior, comando para legislar quanto ao tema, o qual se caracteriza pela fórmula “A lei

ADO 62 / DF

disporá...".

O preciso aspecto - comando constitucional para legislar - não é objeto de controvérsia na presente ação direta, **em debate se atendido o art. 245 da Lei Magna** pelos dispositivos legais editados até o presente momento e, caso não, **se configurada a mora legislativa inconstitucional**, de modo a merecer êxito a presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Acresço que o próprio sítio da Câmara dos Deputados reserva, no *"Portal da Constituição Cidadã"*, página sob o título *"Dispositivos constitucionais sujeitos a regulamentação"*, da qual consta o art. 245 da Constituição Federal, acompanhado do rol das 16 (dezesesseis) *"proposições apresentadas: PL 1193/1988, PL 1283/1988, PL 1311/1988, PL 2551/1989, PL 2768/1989, PL 5030/1990, PL 2373/1991, PL 3934/1993, PL 2557/1996, PL 863/1999, PL 2704/2000, PL 3503/2004, PL 2838/2011, PL 5538/2013, PL 1692/2015 e PL 1831/2015"*. (<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/ConstituicoesBrasileiras/constituicao-cidada/regulamentacao/dispositivos>)

Consoante informações prestadas pelo Senado Federal, *"em ambas as casas do Congresso Nacional, desde 1988 foram apresentados vários projetos de lei cujo objetivo era exatamente concretizar o previsto no art. 245"*, sendo que *"um dos que tem a tramitação mais adiantada é o Projeto de Lei nº 3.503/2004 (número na Câmara) [...] fruto de um projeto de lei proposto pelo Senador José Sarney, que tramitou no Senado como Projeto de Lei do Senado nº 269/2003 [...] aprovado pelo Plenário no dia 05/05/2004"*.

Do sítio do Senado Federal, na rede mundial de computadores, extraio voltados a disciplinar o art. 245 da Lei Maior os PLS 28/1992, PLS 189/2001, PLS 518/2013, PLS 269/2003 e PL 1242/2019, projetos em sua maioria arquivados, nos mesmos moldes operados com as proposições tramitadas no âmbito da Câmara dos Deputados. (<https://www6g.senado.leg.br/busca/?colecão=Projetos+e+Mat%20%a9rias+-+Proposi%20%a7%20%b5es&q=pl+3503>)

A teor das informações prestadas pela Câmara Alta, há *"cinco*

ADO 62 / DF

projetos de lei em trâmite e sob a avaliação dos parlamentares”.

A existência dos inúmeros projetos de lei pendentes de aprovação pelo Congresso Nacional, a um só tempo, reafirma que o art. 245 da Constituição da República contempla dever de legislar sobre o tema e corrobora a compreensão de que o ordenamento jurídico pátrio carece de diploma normativo específico, dedicado a disciplinar o dispositivo em apreço.

Não descuro a pluralidade de dispositivos legais - integrantes de diplomas diversos - cujos conteúdos podem ser correlacionados ao tema da *“assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso”*, assim como tenho presentes os avanços institucionais ocorridos desde 1988, a exemplo do fortalecimento das Defensorias Públicas.

Entendo, contudo, que a possível convergência de preceitos legais ao art. 245 da Constituição Cidadã, assim como a atuação do Poder Público em prol das vítimas, por mais louváveis, relevantes e imprescindíveis que sejam, é **insuficiente ao reconhecimento de que atendido o preciso comando constitucional.**

O art. 245 da Lei Maior, penso, consagra um *plus* ao vetor constitucional do dever geral de assistência aos necessitados por parte do Estado, trazendo em si a premissa de que o Poder Público se mostrou incapaz de proteger a pessoa vitimada pelo crime perpetrado. Daí a **obrigação inarredável do Estado**, por força do texto constitucional, de **prestar assistência qualificada** na hipótese.

É preciso conferir ao particular **grupo vulnerável de “herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas”** um **estatuto legal protetivo**, no qual sejam **consolidados** os seus **direitos**, de um lado, e os **deveres do Poder Público**, de outro, bem como as **formas e os meios** pelos quais o comando constitucional será concretizado.

Afastado qualquer juízo de valor sobre o mérito das proposições legislativas - em curso ou que venham a ser apresentadas -, e tão somente para dimensionar a tarefa legislativa exigida pelo art. 245 da Carta

ADO 62 / DF

Política, o Projeto de Lei nº 3.503/2003 (fruto do PLS nº 269/2003), ao qual apensadas todas as demais proposições sobre a matéria em curso na Câmara dos Deputados.

Citada proposição, contando com 18 (dezoito) artigos, 13 (treze) parágrafos, 31 (trinta e um) incisos e 9 (nove) alíneas, encontra-se estruturada em seções (v.g., *“Dos Direitos das Vítimas de Ações Criminosas”*, *“Da Assistência Financeira à Vítimas de Crimes Violentos”*, *“Do Fundo Nacional de Assistência às Vítimas de Crimes Violentos”* e *“Do Direito de Petição”*), trazendo em seu conteúdo a definição de *“vítima”*, o elenco dos direitos e obrigações, dos crimes dolosos aos quais se aplica, bem como o detalhamento das espécies de assistência e a instituição de um fundo com a *“finalidade de proporcionar recursos e meios para a prestação de assistência financeira às vítimas”*. Transcrevo a ementa do PL nº 3.503/2003:

“Define os direitos das vítimas de ações criminosas e regulamenta o art. 245 da Constituição Federal, para criar o Fundo Nacional de Assistência às Vítimas de Crimes Violentos (Funav), além de outras providências.”

Contemporânea à Carta de 1988 - diploma no qual o conteúdo do art. 245 foi abordado pela primeira vez na história constitucional brasileira -, a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder, adotada em 29/11/1985, por meio da Resolução nº 40/34 da Assembleia Geral das Nações Unidas. (<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/declaration-basic-principles-justice-victims-crime-and-abuse>)

Sem a pretensão de esmiuçar referida norma internacional, dela extraio que *“‘Vítimas’ significa pessoas que, individual ou coletivamente, sofreram danos, incluindo lesões físicas ou mentais, sofrimento emocional, perdas econômicas ou comprometimento substancial de seus direitos fundamentais, por meio de atos ou omissões que violam as leis penais vigentes nos Estados-*

ADO 62 / DF

Membros...”, e que o “termo ‘vítima’ também inclui, quando apropriado, a família imediata ou dependentes da vítima direta e pessoas que tenham sofrido danos ao intervir para auxiliar vítimas...”. (1 e 2)

De igual modo, citada norma assinala que “os *Estados devem se esforçar para fornecer compensação financeira a:*

(a) Vítimas que tenham sofrido lesões corporais significativas ou comprometimento da saúde física ou mental em consequência de crimes graves;

(b) A família, em particular os dependentes de pessoas que morreram ou ficaram física ou mentalmente incapacitadas em consequência de tal vitimização.”(9 e 12)

Detecto, ainda, que a Resolução nº 40/34 da ONU incentiva a criação, o fortalecimento e a expansão “*de fundos nacionais para indenização às vítimas*” (13).

No ponto, em alinhamento ao quanto previsto no diploma internacional, destaco a previsão contida na Lei Complementar nº 79/1994 - pela qual “*instituído, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Fundo Penitenciário Nacional*” - de que os **recursos do FUNPEN** sejam aplicados em “*programa de assistência às vítimas de crime*” e “*manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica*” (art. 3º, IX e XIV).

Entretanto, a LC nº 79/1994 prevê a destinação dos recursos do FUNPEN para outras 15 (dezesesseis) hipóteses, as quais não se voltam às vítimas e seus dependentes, o que reforça a importância da **elaboração de um estatuto normativo específico e adequado ao grupo vulnerável protegido pelo art. 245 da Carta Política.**

Respeitado o panorama até aqui delineado, concluo que o art. 245 da Lei Maior **demandado do legislador ordinário** a definição, por **lei em sentido estrito**, das “*hipóteses e condições*”, das espécies e do alcance da “*assistência*” a ser prestada pelo “*Poder Público*”, do grupo vulnerável incluso no rol de “*herdeiros e dependentes carentes*”, do elenco de tipos

ADO 62 / DF

penais abrangidos em “*crime doloso*”, do resultado do ilícito à luz da expressão “*pessoas vitimadas*”, dentre outros aspectos.

Inarredáveis o dever de legislar no tema e a insuficiência da disciplina legal à realização do art. 245 da Lei Magna, analiso a presença da **mora inconstitucional** na espécie.

Reconheço a complexidade da matéria, bem como o esforço do legislador ordinário em dotar o ordenamento jurídico pátrio de normas voltadas aos hipossuficientes, modo geral.

Sopeso, igualmente, as inúmeras proposições legislativas apresentadas com o intuito de regram o art. 245 da Constituição Federal, a denotar a extrema dificuldade na tramitação e no encerramento exitoso de eventual projeto de lei sobre o tema.

Basta observar que o PL nº 3.503/2003 - nos termos da informação do Senado Federal, “*um dos que tem a tramitação mais adiantada [...], aprovado pelo Plenário no dia 05/05/2004*” -, aguarda no âmbito da Câmara dos Deputados, desde 13/08/2015, a criação de “*Comissão Especial*”.

Compreendo, à luz de tal dinâmica, que o legislador ordinário, transcorridos **37 anos da Constituição Cidadã**, não se desincumbiu do seu dever de legislar quanto ao art. 245 da Carta Política, **configurando-se a mora inconstitucional** no aspecto.

A jurisprudência desta Corte é no sentido de que o **decorso excessivo de lapso temporal**, sem que o legislador dê cumprimento a inequívoco dever constitucional de legislar, **configura a mora, independentemente da existência de projetos de lei em trâmite**, bastando que se verifique inércia do legislador em discutir e aprovar a matéria. Colho precedentes:

“Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 2 Adicional de penosidade aos trabalhadores urbanos e rurais (CF, art. 7º, XXIII). 3. Necessidade de regulamentação do adicional de penosidade para sua percepção. Norma originária. **Dever constitucional de legislar. Transcurso de prazo razoável**

para legislar. Omissão inconstitucional. 4. Existência, no âmbito do Congresso Nacional, de diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do adicional em questão. *Inertia deliberandi* das Casas Legislativas. 5. Pedido julgado procedente. Estipulado prazo de 18 (dezoito) meses.” (ADO 74, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 05-06-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-06-2024 PUBLIC 25-06-2024 - destaquei)

“EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. LICENÇA-PATERNIDADE. ARTIGO 7º, XIX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DECLARAÇÃO DE MORA LEGISLATIVA. OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. CONSEQUÊNCIA. PRAZO DE 18 (DEZOITO) MESES PARA DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA. I – CASO EM EXAME 1. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão em que se postula a regulamentação da licença-paternidade, nos termos do artigo 7º, XIX, da Constituição da República de 1988, alegando-se mora legislativa e proteção deficiente da legislação existente. [...] 8. **O artigo 10, §1º, do ADCT constitui regra transitória, prevista há mais de 35 anos, a qual foi se revelando, ao longo do tempo, manifestamente insuficiente para regulamentar o direito fundamental** à licença-paternidade (art. 7º, XIX, da CRFB), bem como à família (art. 226 da CRFB), à proteção integral da infância (art. 6º, caput, e 203 da CRFB) e à igualdade de gênero (art. 5, I, da CRFB). IV – DISPOSITIVO E TESE [...] 10. Tese: “Há omissão inconstitucional quanto à edição de lei regulamentadora da licença-paternidade, prevista no artigo 7º, XIX, da Constituição da República de 1988, fixando-se o prazo de 18 (dezoito) meses para que seja sanada a omissão pelo Poder Legislativo, o que, se não ocorrer, autoriza ao Supremo Tribunal Federal a deliberar sobre as condições concretas necessárias ao gozo do direito fundamental à licença-

paternidade.” (ADO 20, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 14-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-04-2024 PUBLIC 02-04-2024 - destaquei)

“EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Direito tributário. ITCMD. Mora legislativa na edição da lei complementar a que se refere o art. 155, § 1º, inciso III, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade. Estabelecimento de prazo para que o Congresso Nacional adote as medidas legislativas necessárias para suprir a omissão. 1. No julgamento do RE nº 851.108/SP, Tema nº 825, a Corte fixou a tese de que “[é] vedado aos estados e ao Distrito Federal instituir o ITCMD nas hipóteses referidas no art. 155, § 1º, III, da Constituição Federal sem a intervenção da lei complementar exigida pelo referido dispositivo constitucional”. 2. **Passados mais de trinta e três anos do advento da Constituição Federal, não houve a edição de tal lei complementar. Ademais, a *inertia deliberandi* pode configurar omissão passível de ser reputada inconstitucional no caso de os órgãos legislativos não deliberarem dentro de um prazo razoável sobre projeto de lei em tramitação.** Precedente: ADI nº 3.682/DF. 3. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão julgada procedente, declarando-se a omissão inconstitucional na edição da lei complementar a que se refere o art. 155, § 1º, inciso III, da Constituição Federal e estabelecendo-se o prazo de 12 (doze) meses, a contar da data da publicação da ata de julgamento do mérito, para que o Congresso Nacional adote as medidas legislativas necessárias para suprir a omissão.” (ADO 67, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06-06-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-126 DIVULG 28-06-2022 PUBLIC 29-06-2022 - destaquei)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. INATIVIDADE DO LEGISLADOR QUANTO AO DEVER DE ELABORAR A LEI COMPLEMENTAR A QUE SE REFERE O § 4º DO ART. 18 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL NO 15/1996. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A Emenda Constitucional nº 15, que alterou a redação do § 4º do art. 18 da Constituição, foi publicada no dia 13 de setembro de 1996. **Passados mais de 10 (dez) anos**, não foi editada a lei complementar federal definidora do período dentro do qual poderão tramitar os procedimentos tendentes à criação, incorporação, desmembramento e fusão de municípios. **Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar**, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição. 2. **Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência.** As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. **A *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.** 3. A omissão legislativa em relação à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, acabou dando ensejo à conformação e à consolidação de estados de inconstitucionalidade que não podem ser ignorados pelo legislador na elaboração da lei complementar federal. 4. Ação julgada procedente para declarar o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, em prazo razoável de 18 (dezoito) meses, adote ele todas as providências legislativas necessárias ao cumprimento do dever constitucional

ADO 62 / DF

imposto pelo art. 18, § 4º, da Constituição, devendo ser contempladas as situações imperfeitas decorrentes do estado de inconstitucionalidade gerado pela omissão. Não se trata de impor um prazo para a atuação legislativa do Congresso Nacional, mas apenas da fixação de um parâmetro temporal razoável, tendo em vista o prazo de 24 meses determinado pelo Tribunal nas ADI n°s 2.240, 3.316, 3.489 e 3.689 para que as leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais continuem vigendo, até que a lei complementar federal seja promulgada contemplando as realidades desses municípios.” (Tribunal Pleno, julgado em 09-05-2007, DJe-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007 PP-00037 EMENT VOL-02288-02 PP-00277 RTJ VOL-00202-02 PP-00583 - destaquei)

Ante o exposto, pedindo todas as vênias, divirjo do voto do eminente Relator e **julgo procedente o pedido** para declarar a inconstitucionalidade da mora legislativa quanto ao art. 245 da Constituição Federal, fixando o prazo de 18 (dezoito) meses, a contar da data da publicação da ata de julgamento do mérito, para que o Congresso Nacional adote as medidas legislativas necessárias para suprir a omissão.

É como voto.