

VILLIAN RIBEIRO GUIMARÃES

**O MANDADO DE INJUNÇÃO DIANTE DA INÉRCIA LEGISLATIVA E
AS DECISÕES QUE REMETEM AO ATIVISMO JUDICIAL**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2019

VILLIAN RIBEIRO GUIMARÃES

**O MANDADO DE INJUNÇÃO DIANTE DA INÉRCIA LEGISLATIVA E
AS DECISÕES QUE REMETEM AO ATIVISMO JUDICIAL**

Projeto de monografia apresentado ao Núcleo de Trabalho Científico do curso de Direito da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Me. Alessandro Gonçalves da Paixão.

ANÁPOLIS – 2019

VILLIAN RIBEIRO GUIMARÃES

**O MANDADO DE INJUNÇÃO DIANTE DA INÉRCIA LEGISLATIVA E
AS DECISÕES QUE REMETEM AO ATIVISMO JUDICIAL**

Anápolis, ____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo central examinar o processo de construção, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do seu papel de controle de constitucionalidade das omissões inconstitucionais por meio da análise de uma sequência temporal de julgamentos de mandados de injunção (MI), bem como os efeitos da decisão concessiva do *writ* diante do princípio da separação dos poderes. Trata-se de um esforço de cooperação para a compreensão do modo como a Corte atuou diante da omissão inconstitucional nesses mais de 30 anos de exercício da jurisdição constitucional. A magnitude do tema avulta tendo em conta que a teoria das omissões inconstitucionais - em especial o seu controle de constitucionalidade - consiste em matéria cuja abordagem científica é bastante nova em nosso ordenamento jurídico, até porque só foi contemplada no ordenamento brasileiro com o advento da Constituição Federal de 1988, que instituiu o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão como instrumentos aptos a combater a síndrome da inefetividade das normas constitucionais. Nesse sentido, vê-se que a controvérsia do mandado de injunção tem como ponto crucial o princípio da separação dos poderes e seus desdobramentos jurídico constitucionais. Procurou-se, pois, por meio deste estudo, verificar se há real ofensa à separação dos poderes na atual jurisprudência do Supremo sobre os efeitos do mandado de injunção, ou alguma outra colisão de princípios constitucionais que dela resulte, às consequências políticas e sociais de suas decisões para a sociedade e para o próprio Tribunal e principalmente, analisar como o Tribunal elaborou os contornos de sua atividade revisora no caso das omissões inconstitucionais, o que acabou por delinear o tipo de resposta que daria aos pedidos de injunção ou de integração do direito não exercido devido à omissão. Nesse sentido, este trabalho tem o objetivo de estudar o processo de conformação e transformação do instituto do mandado de injunção, por meio de pesquisa histórica, doutrinária, legal, direito comparado e jurisprudencial, de modo a destacar sua importância como instrumento processual constitucional apto, ainda que com muitas variáveis, a suprir a omissão legislativa em relação aos direitos subjetivos, quaisquer que sejam eles, desde que previstos na Constituição e dependentes de regulamentação infraconstitucional.

Palavra-chave: Mandado de Injunção. Eficácia. Decisão. Omissão.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I – ATIVISMO JUDICIAL	04
1.1 Pós-positivismo: a constituição como normajurídica	04
1.2 Teoria concretista: a consagração da efetividade das normas constitucionais pelo STF	06
1.3 Ativismo judicial e dificuldade contra majoritária: a legitimidade da atuação do judiciário no espaço de conformação dos outros poderes	11
CAPÍTULO II – A NORMATIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MI	14
2.1 A intenção do constituinte como argumento dos concretistas	14
2.2 Conceito	16
2.3 Pressupostos processuais	16
2.3.1 Falta de norma regulamentadora	17
2.3.2 Mora e omissão normativa	18
2.4 Restrições a impetração	19
2.5 Objeto.....	20
2.5.1 Corrente restritiva	21
2.5.2 Corrente intermediária	21
2.5.3 Corrente ampla (abrangente ou ampliativa)	22
2.5.4 Corrente amplíssima	23
CAPÍTULO III – ESTRUTURA PROCEDIMENTAL DA LEI 13.300/2016	25
3.1 O mandado de injunção e as normas de eficácia limitada	25
3.2 A novíssima Lei nº 13.300 de 23 de julho de 2016.....	27
3.3 Teoria da eficácia da decisão em sede de MI.....	30
CONCLUSÃO	33
REFERÊNCIAS	35

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe um grande complexo de normas que dependem, para sua total efetividade, de uma conduta ativa do Poder Legislativo que, ainda, diante de muitas dessas normas, mantém-se inerte. É o que denomina-se na doutrina como “Síndrome da Inefetividade das Normas Constitucionais de Eficácia Limitada.” Trata-se, pois, de uma categoria de inconstitucionalidade, a inconstitucionalidade por omissão.

O Mandado de Injunção é uma garantia constitucional sem precedentes prevista pela primeira vez no Brasil, na Carta Magna de 1988, no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, com o escopo de garantir direitos tolhidos pela mora legislativa.

O progresso deste trabalho implicará na análise do Mandado de Injunção como um instrumento assegurador do exercício de um direito obstado pela inexistência de norma regulamentar; esboçar sua abrangência, aspectos processuais; estabelecer uma comparação entre a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, bem como examinar as decisões da jurisprudência, observando quais estão de acordo com o que a Constituição Federal destinou para esse remédio, além de analisar a possibilidade de compatibilizá-las com o princípio da separação de poderes.

Tudo isso, com um acompanhamento histórico das decisões do STF, que inicia com uma tímida interpretação restritiva, até o então julgamento dos Mandados de Injunção nº 670, 708 e 712, que adotou-se, pela primeira vez, um novo entendimento da Suprema Corte do país, tendente a dar a máxima concretude, tão

desejada pela doutrina, as normas estabelecidas na Constituição, ainda carentes de regulamentação.

No desenvolver deste trabalho, inevitável será deixar de verificar qual o papel do Poder Judiciário na outorga da Injunção e quais as razões que o levaram a uma visão tão restritiva e quais foram os elementos que o influenciaram a seguir para outra direção.

Embora, à primeira vista, pareça ilógico conceder eficácia limitada a um instrumento assegurador de concretude, a problemática não se mostra com tanta clareza diante de uma visão superada de separação de poderes.

Da mesma forma, quando parece óbvio a inconstitucionalidade por omissão de norma de eficácia limitada, após quase três longas décadas, o jogo político e seus impasses, bem como a complexa tarefa de se regulamentar determinadas normas, mostra impreterível questionar a razoabilidade.

Além das questões inerentes aos desenvolvimentos processuais e às vicissitudes empregadas pela jurisprudência não concretista para a não efetivação desse instituto, não menos importante e complexo, é o estudo das omissões que se mostra como condição da ação do Mandado de Injunção.

É neste contexto que se introduz a problemática do Mandado de Injunção, uma peleja entre uma visão jurisprudencial restritiva de Separação dos Poderes e o Princípio da Máxima Efetividade das Normas Constitucionais.

O propósito deste trabalho, de forma geral, pauta-se no estudo desse instrumento enérgico de efetividade de normas constitucionais, especialmente ressaltar seu progresso na jurisprudência do STF, de modo a justificar a despicienda importância dada a esse instituto em tempos passados.

Inaugurando a reflexão sobre a efetividade dos mandamentos constitucionais, a primeira seção deste estudo projeta o postulado pós-positivista e as mudanças radicais por ele trazidas no tocante à teoria da eficácia das normas

constitucionais, em especial a consolidação da sua força normativa, e cumpre analisar o marco de incorporação da dogmática pós-positivista pelo Poder Judiciário brasileiro com a adoção da Teoria Concretista pelo STF, bem como destina-se a fomentar uma reflexão crítica sobre o tema ao discorrer sobre os obstáculos à concretização judicial do direito fundamental in concreto.

Na segunda parte, é demonstrado a possibilidade de renascimento de concretização do sonho original, ou seja, a existência de uma garantia constitucional que, de fato, possibilite a realização de direitos constitucionais que não podem ser exercitados em decorrência da inexistência da respectiva norma regulamentadora, bem como as características da injunção, as quais o diferenciam da ação de omissão inconstitucional.

No terceiro capítulo, realizou-se a inserção do mandado de injunção no plano das normas constitucionais. Para tanto, utilizou-se como marco teórico os ensinamentos da doutrina constitucionalista mais abalizada como os de José Afonso da Silva, pedra angular responsável pela criação da teoria da eficácia das normas constitucionais. Posteriormente, o conjugado doutrina-jurisprudência foi posto em evidência quando da explanação acerca da evolução da decisão em sede de MI, bem como as implicações de tais evoluções quando da diferenciação em relação ao objeto da ação injuncional e da ADO. Logo após a lei 13.300/2016 passa a ser apreciada, especialmente os mecanismos de efetividade inclusos em tal diploma.

Para efeito da pesquisa foi estabelecida uma estratégia metodológica a possibilitar a comparação das três partes do conhecimento jurídico doutrina, legislação e jurisprudência, com o escopo de dar a oportunidade de realização de uma análise ampla e precisa do processo de reconhecimento, sistematização e consolidação da garantia constitucional objeto do estudo.

De um lado, a investigação científica é estruturada como uma pesquisa de diagnóstico teórico por meio de análise doutrinária. De outro lado, no campo empírico, é realizada a partir do mapeamento jurisprudencial e legislativo no Brasil, em especial da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

CAPÍTULO I – ATIVISMO JUDICIAL

Devido as transformações ocorridas ao longo dos últimos anos no ordenamento jurídico trouxe-se à tona fenômenos de peso, como a normatividade de valores pelas normas princípios, um fortalecimento normativo da Constituição, harmonização do sistema da tripartição estatal, direitos e deveres fundamentais como primazia da Constituição e a efetivação das normas jurídicas que garantem direitos e garantias fundamentais.

Esse trabalho propõe-se a expor, brevemente, de que forma a Constituição Federal de 1988 construiu o seu conceito para enaltecer sua dimensão sociológica com a finalidade de ter na efetividade de suas normas um verdadeiro compromisso, entre os três Poderes Estatais e os jurisdicionados, no sentido de ofertar concretização da soberania do interesse público e, por conseguinte, dos direitos fundamentais.

A de salientar-se também sobre o processo de construção, pelo STF, de sua jurisprudência a respeito do seu controle de constitucionalidade das omissões e mora do Legislativo por meio dos julgamentos dos mandados de injunção (MI) ao longo de mais de 30 anos, o que desencadeou uma intensificação da judicialização da política no Brasil.

1.1 Pós-positivismo: a constituição como normajurídica

Predominou na Europa até meados do século XIX o discurso positivista cujas bases teóricas refletiam a teoria da tripartição de poderes que segundo Montesquieu (2008), é atribuído ao Poder Legislativo a constituição das leis; ao

Executivo fomentar a execução das leis e a gestão central do Estado; e quanto ao Judiciário a função de aplica-las.

Os axiomas da ciência jurídica criaram forma na doutrina kelseniana a qual foi a mais marcante da corrente positivista, pois descreve que o direito deveria distanciar-se de cogitações políticas, sociológicas ou quaisquer outros ramos do conhecimento humano e ater-se somente às normas escritas, com isso o positivismo igualou direito à lei buscando apenas a objetividade científica, porém o positivismo decaiu diante de duras críticas que surgiram como consequência das teorias forjadas por líderes absolutista dos regimes fascista e nazista que promoveram a barbárie utilizando-se da benevolência ao formalismo legal para legitimá-las (BARROSO, 2017).

Com o fim da II Guerra Mundial, iniciou-se na Europa um processo de reconstitucionalização perdurando por toda a segunda metade do século XX. Paulatinamente, a Constituição enalteceu sua dimensão sociológica alcançando lugar de ênfase no ordenamento jurídico, com isso preponderou sobre as instituições contemporâneas o direito constitucional (BARROSO, 2017).

Em meio a reestruturação social e científica, surgiram diversas correntes com vertentes mais fechadas e até as que passaram a tratar o direito além do que é originalmente juridicizado, em tentativas de harmonização entre o direito e a ética, tais transformações foi o marco filosófico conhecido por pós-positivismo, a consolidação do dogma pós-positivista superou o sistema fechado de normas jurídicas, substituindo-o por novos vetores axiológicos, que foram inseridos à hermenêutica constitucional.

Além da supremacia formal que a Constituição sempre gozou, a julgar por ser, “o primeiro documento na vida jurídica do estado na visão lógico-cronológico como hierárquico”, o dogma pós-positivista também a conferiu supremacia material, axiológica, fortalecida pela abertura do sistema jurídico e a normatização dos princípios (BARROSO, 2013, p.54).

Com a vitória do constitucionalismo surge, no século XIX, a ideia de

Constituição ideal, com CARL SCHMITT. “Seu conceito está atrelado à ideologia político-liberal, considerando-se essencial: a garantia das liberdades, com a participação política; a divisão dos poderes; a Constituição como documento escrito” (MANOEL, 2005, p.7).

Assim, essa ideia de Constituição foi albergada pela Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em seu art. 16, nos seguintes termos: “Toda sociedade na qual não está assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes, não tem Constituição.”

Nossa Constituição é rígida. Em consequência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa ou implicitamente, pelas normas positivas daquela lei fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos. Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão validadas se conformarem com as normas da Constituição Federal (Afonso, 2005, p.46).

O valor normativo supremo da Constituição não surge, bem se vê, de pronto, como uma verdade auto evidente, mas é resultado de reflexões propiciadas pelo desenvolvimento da História e pelo empenho em aperfeiçoar os meios de controle do poder, em prol do aprimoramento dos suportes da convivência social e política.

1.2 Teoria concretista: a consagração da efetividade das normas constitucionais pelo STF

Entre as novidades trazidas pela Constituição de 1988, encontra-se o mandado de injunção, previsto no art. 5º, inciso LXXI, da CRFB/88 “a concessão do mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora tornar inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.”

Cuida-se de instrumento do processo constitucional voltado para a defesa de direitos subjetivos em face de omissão do legislador ou de outro órgão incumbido de poder regulatório.

Em 21 de setembro de 1990 com o julgamento do MI 107/DF o STF estabeleceu entendimento que conferiu ao mandado de injunção os seguintes elementos funcionais:

[...] i) os direitos constitucionalmente garantidos por meio de mandado de injunção apresentam-se como direitos à expedição de um ato normativo, os quais, via de regra, não poderiam ser diretamente satisfeitos por meio de provimento jurisdicional do STF; ii) a decisão judicial que declara a existência de uma omissão inconstitucional constata, igualmente, a mora do órgão ou poder legiferante, insta-o a editar a norma requerida; iii) a omissão inconstitucional tanto pode referir-se a uma omissão total do legislador quanto a uma omissão parcial; iv) a decisão proferida em sede do controle abstrato de normas acerca da existência, ou não, de omissão é dotada de eficácia erga omnes, e não apresenta diferença significativa em relação a atos decisórios proferidos no contexto de mandado de injunção; v) o STF possui competência constitucional para, na ação de mandado de injunção, determinar a suspensão de processos administrativos ou judiciais, com o intuito de assegurar ao interessado a possibilidade de ser contemplado por norma mais benéfica, ou que lhe assegure o direito constitucional invocado. [...]

Esse plexo de poderes institucionais legitima o STF a determinar a edição de outras diligências que assegurem a posição do impetrante até a oportuna promulgação de normas pelo legislador. Assim, a Constituição de 1988 introduziu, ao lado do instrumento do mandado de injunção, destinado à defesa de direitos individuais contra a omissão do ente legiferante, um sistema de controle abstrato da omissão (art. 103, § 2º).

Durante os primeiros dezoito anos de vigência da Carta Magna, o STF entendeu e solidificou sua jurisprudência na qual conceituava que o mandado de injunção era meramente uma declaração, pelo Judiciário, da ocorrência de mora inconstitucional, a fazer saber o órgão legislativo omissor para que proporcionasse a integração regulamentaria da norma constitucional nela objetivado (HENRIQUE, 2017).

Para melhor representar esse entendimento do STF adota-se em um primeiro momento o MI 219/DF, 1990:

[...] mandado de injunção, de iniciativa de Deputados Federais pelo Estado de São Paulo, para que o Supremo Tribunal determine, em setenta, o número de representantes daquela unidade da federação na Câmara dos Deputados, diante do vazio legislativo, decorrente de não ter sido elaborada a lei complementar, prevista no art. 45, § 1, da Constituição. Legitimidade ativa dos impetrantes, como cidadãos, titulares de prerrogativas político-jurídicas que são inequivocamente difusas, mas por sua própria natureza. Pedido deferido, em parte, dentro dos limites de provisão constitucionalmente cabível, para, reconhecidas a omissão e a mora apontadas, dar ciência das mesmas ao Congresso Nacional, a fim de que supra a omissão. Votos vencidos, tanto no tocante à preliminar de legitimidade, como a propósito da extensão ou finalidade do deferimento da medida. [...]

Essa posição não concretista, ou para muitos “abstrata”, foi fortemente criticada pelo doutos que argumentavam que quem realmente teria a finalidade de dar ciência da mora inconstitucional ao órgão responsável para legiferação da norma faltante era a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, entretanto, não seria coerente que o Legislativo a conferisse o mesmo objetivo para institutos distintos, concluindo-se que a finalidade no mandado de injunção seria dissímil da garantida à ADIn por omissão (HENRIQUE, 2017, p. 10).

Ainda em 1990, julgado o MI 283/DF, o STF demonstrou uma grande inovação a respeito da impossibilidade de obrigar o órgão a cumprir a obrigação de editar normas, atribuindo-se consequências ao descumprimento.

Com o advento desse novo entendimento o STF estabeleceu premissas, de que resultam, no caso concreto, o deferimento do mandado de injunção sendo essa a declaração de mora do legislador com relação a ordem de legislar contida no art. 8º, § 3º, ADCT, comunicando-o órgão omissor, para normatizar no prazo de 45 dias, mais 15 dias para a sanção presidencial, a fim de que se inteire o processo legislativo da lei reclamada e se excedido tal prazo, sem que esteja promulgada a lei, assegura-se ao impetrante a capacidade de obter, em face do órgão omissor, pela via processual adequada, sentença líquida de condenação à reparação constitucional devida, pelas perdas e danos que se arbitrem e se caso a condenação for prolatada declara-se que a superveniência de lei não prejudicará a coisa julgada,

entretanto não será impedido o impetrante de se valer dos privilégios da lei posterior, nos pontos em que lhe for mais benigno.

[...] mandado de injunção: mora legislativa na edição da lei necessária ao gozo do direito à reparação econômica contra a União, outorgado pelo art. 8º, § 3º, ADCT: [...]. 3. Se o sujeito passivo do direito constitucional obstado e a entidade estatal a qual igualmente se deva imputar a mora legislativa que obsta ao seu exercício, é dado ao Judiciário, ao deferir a injunção, somar, aos seus efeitos mandamentais típicos, o provimento necessário a acautelar o interessado contra a eventualidade de não se ultimar o processo legislativo, no prazo razoável que fixar, de modo a facultar-lhe, quanto possível, a satisfação provisória do seu direito. [...]

Em 1991 com o julgamento do MI 232/RJ, o qual corroborou com o avanço do posicionamento anterior do STF, demonstrou que além do reconhecimento da mora e a concessão de prazo para a norma ser editada, assegurou também ao impetrante a oportunidade de gozar do direito rogado, caso transcorresse *in albis* o prazo fixado.

[...] mandado de injunção. – Legitimidade ativa da requerente para impetrar mandado de injunção por falta de regulamentação do disposto no § 7º, do artigo 195, da Constituição Federal. – Ocorrência, no caso, em face do disposto no artigo 59 do ADCT, de mora, por parte do Congresso, na regulamentação daquele preceito constitucional. Mandado de injunção conhecido, em parte, e, nessa parte, deferido para declarar-se o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, no prazo de seis meses, adote ele as providências legislativas que se impõem para o cumprimento da obrigação de legislar decorrente do artigo 195, § 7º, da Constituição, sob pena de, vencido esse prazo sem que essa obrigação se cumpra, passar o requerente a gozar da imunidade requerida. [...]

Na visão adotada pelo STF nos MIs 232 e 283, o juiz não se limitaria a decretar sentença condenatória, mas, na função de um poder estatal, ordenaria seu cumprimento, dessa forma far-se-ia necessário a aplicação de sanções no caso de desobediência do mandamento decretado na decisão judicial, de modo a tornar imperativa tal decisão.

Com o julgamento dos MIs 670, 708 e 712 no ano de 2007, foi deflagrada a veemência de rever o posicionamento anteriormente adotado, o que sinalizou progressivamente uma preocupação com a efetivação das garantias e direitos

fundamentais constitucionalmente previstos, tal tormenta ficou marcada e identificada como fase concretista.

Os doutrinadores de tendência conservadora calcaram, suas indagações e entendimentos, no argumento de que a Suprema Corte estaria então legislando, o que se configuraria inadmissível pois estaria ferindo o princípio da separação dos poderes (art. 60, § 4º, III da CF/88) e a independência e harmonia entre poderes (art. 2º da CF/88), já os neoconstitucionalistas afirmavam que o Poder Judiciário está vinculado ao dever poder, em sede de mandado de injunção, elaborar supletivamente a norma regulamentadora de que carece o ordenamento jurídico (HENRIQUES, 2007)

[...] diante de mora legislativa, cumpre ao Supremo Tribunal Federal decidir no sentido de suprir omissão dessa ordem. Esta Corte não se presta, quando se trate da apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desnutridas de eficácia. [...] 9. A norma veiculada pelo artigo 37, VII, da Constituição do Brasil reclama regulamentação, a fim de que seja adequadamente assegurada a coesão social. [...] 13. O argumento de que a Corte estaria então a legislar, o que se afiguraria inconcebível, por ferir a independência e harmonia entre os poderes (art. 2º da Constituição do Brasil) e a separação dos poderes (art. 60, § 4º, III), é insubsistente. 14. O Poder Judiciário está vinculado pelo dever-poder de, no mandado de injunção, formular supletivamente a norma regulamentadora de que carece o ordenamento jurídico. 15. No mandado de injunção o Poder Judiciário não define norma de decisão, mas enuncia o texto normativo que faltava para, no caso, tornar viável o exercício do direito de greve dos servidores públicos. 16. Mandado de injunção julgado procedente, para remover o obstáculo decorrente da omissão legislativa e, supletivamente, tornar viável o exercício do direito consagrado no artigo 37, VII, da Constituição do Brasil. [...]

A evolução no entendimento do STF quanto à eficácia do mandado de injunção, suas delimitações e os contornos de sua natureza jurídica, ou seja, os seus preceitos basilares buscaram dar concretude à Constituição Federal de 1988, ao agir dessa forma para viabilizar a prática de direitos, prerrogativas e liberdades inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania, o Judiciário não promove preceito abstrato no ordenamento jurídico, apenas viabiliza o gozo dos direitos, promovendo lei entre as partes, como qualquer processo subjetivo, ficando a decisão suplementar originada do Judiciário a uma condição resolutiva a qual seja no suprimento da lacuna legiferante do Poder Legislativo.

1.3 Ativismo judicial e dificuldade contra majoritária: a legitimidade da atuação do judiciário no espaço de conformação dos outros poderes

O ativismo judicial busca sua origem na jurisprudência norte-americana. E que segundo BARROSO (2013, p.5) está associado a uma “participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes.”

Tem-se verificado nos últimos anos uma potencialização do processo de judicialização da política brasileira, por meio de um aumento das decisões do Judiciário em direção às matérias de competência primariamente exercidas pelos Poderes Legislativo e Executivo. Nesse contexto de potencialização da judicialização da política o STF tem assumido um papel de ator estratégico no sistema político brasileiro.

Sobre o assunto, Gisele Cittadino (2004, p.24) ensina que “tanto nos países de Common Law como nos países de Civil Law, o Poder Judiciário tem atuado imensamente como mecanismo de defesa da Constituição e de concretização das suas normas asseguradoras de direitos.”

Outra questão implícita a legitimidade democrática do Judiciário é a dificuldade contramajoritária segundo (Alexander Bickel, 1960) “com o objetivo de definir a atuação do Poder Judiciário nas situações em que o provimento decisório proscruva o direito objetivo legitimamente oriundo da atividade parlamentar.”

Dessa forma sempre que o STF formula supletivamente a norma regulamentadora de que carece o ordenamento, com isso ao julgar o mandado de injunção faz se grande objeção no sentido da relação entre a atuação do Judiciário e o processo político majoritário. Isso porque os membros do Legislativo e o Chefe do Executivo são eleitos, investidos em seus cargos pela máxime da vontade popular. “O mesmo não se passa com os membros do Poder Judiciário, cuja investidura dá-se, como regra, por critérios essencialmente técnicos, sem eleição popular” (BARROSO, 2013, p. 309).

Neste sentido, oportuno transcrever trecho do voto do Ministro Marco Aurélio na ADI 4.277 / ADFP 132, “ressalto o caráter tipicamente contramajoritário dos direitos fundamentais. De nada serviria a positivação de direitos na Constituição, se eles fossem lidos em conformidade com a opinião pública dominante.” Ao assentar a prevalência de direitos, mesmo contra a visão da maioria, o “Supremo afirma o papel crucial de guardião da Carta da República, como o fez no julgamento do Recurso Extraordinário nº 633.703”, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, quando declarou a inconstitucionalidade da aplicação da “Lei da Ficha Limpa” às eleições de 2010, por desacordo com o disposto no artigo 16 da Carta Magna.

Não há dúvidas de que a máxima eficácia das normas constitucionais exige a concretização mais ampla possível de seus valores e de seus princípios, porém, em caso de omissão dos poderes políticos, deve-se autorizar a atuação subjetiva do Judiciário (BARROSO, 2013), mesmo que isso transforme o STF em um super legislador, pois imune de qualquer controle, que não seja a própria autocontenção, ou, deve-se restringi-lo, para que não se configure flagrante desrespeito aos limites normativos relevantes da função jurisdicional, arrogando, inclusive, função legiferante? (MORAIS, 2017).

Não são poucos os doutrinadores que apontam enorme perigo à Democracia e à vontade popular, na utilização do ativismo judicial, pois como salientado por (MORAIS, 2017, p.550) citando Ronald Dworkin:

O ativismo é uma forma virulenta de pragmatismo jurídico. Um juiz ativista ignoraria o texto da Constituição, a história de sua promulgação, as decisões anteriores da Suprema Corte que buscaram interpretá-la e as duradouras tradições de nossa cultura política. O ativista ignoraria tudo isso para impor a outros poderes do Estado o seu próprio ponto de vista sobre o que a justiça exige.

Por outro lado, não se pode ignorar a advertência feita pelo Ministro Celso de Mello, ao recordar que as:

Práticas de ativismo judicial, embora moderadamente desempenhadas por esta Corte em momentos excepcionais, tornam-se uma necessidade institucional, quando os órgãos do Poder Público se omitem ou retardam, excessivamente, o cumprimento de obrigações a que estão sujeitos por expressa determinação do próprio estatuto constitucional, ainda mais se se tiver presente que o

Poder Judiciário, tratando-se de comportamentos estatais ofensivos à Constituição, não pode se reduzir a uma posição de pura passividade.

O Poder Judiciário, como defensor maior da Constituição e de seus princípios, possui toda a legitimidade para, em caso de inércia dos demais Poderes, decidir tais casos. E conforme ensina Dworkin, não há nenhuma razão para pensar que a transferência de decisão sobre direitos, das legislaturas para os Tribunais, retardará o ideal democrático da igualdade de poder político, pode muito bem promover este ideal.

CAPÍTULO II – A NORMATIZAÇÃO CONSTITUCIONAL DO MANDADO DE INJUNÇÃO

2.1 A intenção do constituinte como argumento dos concretistas

O impasse, para os constituintes, estava posto e não era novo: prever meios de garantia da eficácia imediata da norma Constitucional, e com a convicção de que precisariam armar a Constituição com mecanismos que garantissem o seu cumprimento, criou-se o mandado de injunção, que para sua compreensão passa-se necessariamente pela análise do processo constituinte que levou à sua criação.

Como se observa dos anais da Assembleia Nacional Constituinte, menciona a 3ª reunião da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, na qual o deputado Gastone Righi defende à criação de “uma forma de processo pela qual alguém possa exercer um direito social.” A sugestão prospera:

[...] na falta de regulamentação para tornar eficaz a norma constitucional, o Ministério Público ou qualquer interessado poderá requerer ao judiciário a aplicação do direito assegurado. Aqui está delineado o mandado de injunção [...] (SILVA, 1990, p.389).

Consta expressamente da Sugestão nº 155-4, de 27.03.1987, de autoria do Senador Virgílio Távora (PDS/CE): “Sempre que se caracterizar a inconstitucionalidade por omissão, conceder-se-á mandado de injunção, observado o rito processual estabelecido para o mandado de segurança.”

Nesse sentido, o constituinte Ruy Bacelar (PMDB/BA) com a justificativa de “que não basta mera enunciação de direitos na Constituição, se o Estado não é

compelido a pôr em prática a Lei Suprema do País”, apresentou a Sugestão de Norma Constitucional nº 367-1.

Embora tenha sofrido alterações na primeira fase dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, essas propostas ao chegarem à Subcomissão de Direitos e Garantias Individuais, teve sua essência mantida no anteprojeto relatado pelo Constituinte Darcy Pozza (PDS/RS), que:

[...] no rol de Direitos e Garantias Individuais, ao lado do Mandado de Segurança, como instrumento de defesa dos interesses do cidadão, incluímos o Mandado de Injunção, visando permitir que a letra constitucional, à falta de Lei Complementar ou Ordinária que a regulamente, se torne realmente autoaplicável [...]

O anteprojeto sofreu importante alteração feita pelo Senador José Paulo Bisol (PMDB/RS) o então suplente do relator da Comissão Temática da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, possuindo em sua nova redação:

Art. 34. Conceder-se-á mandado de injunção, observado o rito processual do mandado de segurança, sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania do povo e à cidadania. [...] § 1º. A lacuna permanecendo depois de seis meses da promulgação da Constituição, qualquer cidadão, associação, partido político, sindicato ou entidade civil poderá promover mandado de injunção para o efeito de obrigar o Congresso a legislar sobre o assunto no prazo que a sentença consignar.

Na fase do projeto de constituição a Comissão de Sistematização, mantendo definitiva a redação do mandado de injunção, reintroduziu da competência para seu julgamento: “Art. 32. Parágrafo único. Qualquer juízo ou tribunal, observadas as regras da lei processual, é competente para conhecer, processar e julgar as garantias constitucionais.”

No segundo substitutivo da Comissão de Sistematização, o mandado de injunção constava com a seguinte redação:

Art. 5º, inciso XLVII. Conceder-se-á mandado de injunção, observado o rito processual previsto em lei complementar, sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício das liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania do povo e à cidadania.

Ao final o texto adotado pela Constituição Federal de 1988 em relação ao mandado de injunção possui a seguinte redação: “art. 5º, LXXI. 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.”

2.2 Conceito

Em face de sua recente regulamentação, tendo em vista a sua inclusão no ordenamento jurídico brasileiro somente com a CF/88, e de que em nada se assemelha aos institutos de direito estrangeiro, a controvérsias na doutrina a respeito do conceito do mandado de injunção.

José Afonso da Silva (2009, p. 448) afirma que o mandado de injunção é “um remédio ou ação constitucional posto à disposição de quem se considere titular de qualquer daqueles direitos, liberdades ou prerrogativas inviáveis por falta de norma regulamentadora exigida ou suposta pela Constituição.”

Para Alexandre de Moraes (2003, p. 213), mandado de injunção é “uma ação constitucional de caráter civil e de procedimento especial, que visa suprir uma omissão do Poder Público, no intuito de viabilizar o exercício de um direito, uma liberdade ou uma prerrogativa prevista na Constituição Federal.”

Embora sejam diversos os conceitos doutrinários acerca do tema, suas análises apontam para alguns elementos comuns, dentre os quais, a sua identificação como ação constitucional, bem como a ocorrência da falta de norma regulamentadora que inviabiliza o exercício dos direitos assegurados pela Constituição.

2.3 Pressupostos processuais

O mandado de injunção encontra-se no rol de garantias constitucionais, Título II, Capítulo I, art. 5º, LXXI, da CF/88. Em face do texto constitucional, o mandado de injunção somente pode ser exercido quando presentes determinados pressupostos.

Para Hely Lopes Meirelles (1998, p. 214-215), são pressupostos do mandado de injunção: “(a) a existência de um direito constitucional, relacionado às liberdades fundamentais, à nacionalidade, à soberania ou à cidadania; e (b) a falta de norma regulamentadora que impeça ou prejudique a fruição deste direito.”

André Ramos Tavares (2008, p. 939) aponta como condições constitucionais para o cabimento do mandado de injunção:

Previsão de um direito pela Constituição; necessidade de uma regulamentação que torne esse direito exercitável; falta de norma que implemente tal regulamentação; inviabilização referente aos direitos e liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, cidadania e soberania; nexo de causalidade entre a omissão e a inviabilização.

Em entendimento do STF no MI 595/MA, é pressuposto do mandado de injunção “a existência de um direito ou liberdade constitucional, ou de prerrogativa inerente à nacionalidade, à soberania e à cidadania, cujo exercício esteja inviabilizado pela ausência da norma infraconstitucional reguladora.”

2.3.1 *Falta de norma regulamentadora*

A falta de norma regulamentadora que inviabiliza “o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (art. 5º, LXXI, CF/88), é entendido como um dos pressupostos para a impetração da injunção.

Segundo Luiz Flávio Gomes (1989, p.40), norma regulamentadora é a “medida para tornar efetiva norma constitucional”, incluindo, entre outras, as leis complementares, as leis ordinárias, decretos, regulamentos, resoluções e portarias.

A expressão “norma regulamentadora” é referida pela Constituição em sentido amplo, de modo a abranger “todo e qualquer ato normativo que de alguma maneira obste a fruição do direito gizado nos termos do art. 5º. LXXI, CF/88” (OLIVEIRA, 2004, p.51).

Conforme posicionamento do STF no MI 542/SP, o direito à legislação ausente só pode ser invocado quando existir um dever de editar normas simultaneamente ao preceito constitucional que propaga o exercício do direito impedido. Nestes termos:

O direito à legislação só pode ser invocado pelo interessado, quando também existir - simultaneamente imposta pelo próprio texto constitucional - a previsão do dever estatal de emanar normas legais. Isso significa que o direito individual à atividade legislativa do Estado apenas se evidenciará naquelas estritas hipóteses em que o desempenho da função de legislar refletir, por efeito de exclusiva determinação constitucional.

Assim se “ausente a obrigação jurídico-constitucional de emanar provimentos legislativos, não se tornará possível imputar comportamento moroso ao Estado, nem pretender acesso legítimo à viainjuncional” (MI 542/SP, 2002).

2.3.2 *Mora e omissão normativa*

A mora e omissão normativa, são requisitos necessários para a impetração do mandado de injunção. Para o STF o desrespeito à Constituição pode ocorrer tanto por uma conduta positiva quanto negativa.

Quando positiva, ou seja, na conjuntura de o Estado vier “a fazer o que a constituição não lhe permite”, ou quando “legiferar normas em conflito, formal ou material, com o que dispõe a constituição, esse comportamento estatal, gera a inconstitucionalidade por ação”. Entretanto, se o Estado, não adotar as medidas fundamentais “à realização concreta dos preceitos da Constituição, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a própria Carta Política lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional” (MI 542/SP,2002).

Na visão adotada pelo STF na ADI 1.484/DF, a abstenção do Poder Legislativo de cumprir, total ou parcial, o dever de legislar imposto em norma constitucional, de caráter mandatório, “infringe, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional.”

Ainda consoante o MI 542/SP, a inércia estatal em efetivar as diretrizes

constitucionais “traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado”, uma vez que “nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente”, ou pior “apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.”

Quando o próprio texto constitucional fixa o prazo para a publicação da norma regulamentadora, a omissão sucede no momento em que passar o lapso temporal estabelecido, sendo que, nos demais casos, identifica-se a mora através da realização de um juízo de razoabilidade, aplicável em relação a cada caso concreto (REMÉDIO, 2009).

No MI 562/RS o STF demonstrou entendimento no sentido de que "a mera superação dos prazos constitucionalmente assinalados é suficiente para qualificar, como omissão juridicamente relevante, a inércia estatal, apta a ensejar, como ordinário efeito consequencial, o reconhecimento, '*hic et nunc*', de um cenário de inação inconstitucional", posicionamento também mostrado no MI 715/DF em decisão monocrática, que manifestou o Min. Celso de Mello.

A mera tramitação de “projeto de lei no sentido de se regulamentar norma constitucional ainda não regulamentada não é suficiente de elidir a mora legislativa, inexistindo dúvida, no caso, de que esta ocorra” (MI 323/DF, 1994 e MI 584/SP, 2002).

2.4 Restrições a impetração

São grandes as controvérsias doutrinárias e jurisprudencial no que se refere as restrições incidentais à impetração do mandado de injunção. Uma dessas divergências é a delimitação da inconstitucionalidade da norma regulamentadora.

Entretanto, no MI 608-SP, julgando matéria relativa à imunidade das contribuições sociais do art. 195, § 7º da CF/88, em que se alegava a inconstitucionalidade da Lei 9.732/98 por suas restrições à imunidade, o Pleno do

STF se manifestou no senso de que o mandado de injunção,

[...] não se prestando sequer para suprir, no caso concreto, a omissão absoluta do legislador - tal a modéstia de suas dimensões, conforme demarcadas pelo STF, e que o Congresso vem de negar-se a ampliar - menos ainda se prestaria o malfadado instrumento do mandado de injunção a remediar os vícios de inconstitucionalidade que possa ostentar a lei editada para implementar a Constituição.

Outra controvérsia refere-se à dúvida de que se a regulamentação da norma for incompleta ou insatisfatória ensejaria na impetração da injunção. O STF tem entendido que a injunção não é instrumento hábil para modificar lei existente, bem como “a edição de norma posterior à impetração, suprimindo a omissão legislativa, torna prejudicado o pedido do mandado de injunção” (REMÉDIO, 2009, p.606), orientação também adotada pelo STF no MI 183/RS, MI 475/SP, MI 634/DF e MI 102/PE.

2.5 Objeto

O instituto constitucional do mandado de injunção, tem como objeto garantir “o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (Art. 5º, LXXI, CF/88), quando impedidos em razão da inexistência de norma regulamentar.

Elaine Harzheim (2005, p.81) ao versar sobre as balizas ao objeto do mandado de injunção identifica que o constituinte de 1987/1988 “estabeleceu duas categorias, sinalizando a diferenciação entre ambas: os direitos e liberdade constitucionais e as prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.”

Para Pontes de Miranda (1972, p.352) nacionalidade é “o vínculo jurídico-político de Direito Público interno, que faz da pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado.”

José Afonso da Silva (2009, p.346) diz que a cidadania “qualifica os participantes da vida do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser

ouvido pela representação política”, e que a nacionalidade e o “vínculo ao território estatal por nascimento ou naturalização.”

Quanto a soberania, o STF tem entendido que, “quando a CF/88 se refere à soberania como objeto da injunção, ela está considerando a soberania da população, no teor do art. 14 da Carta Magna” (SILVA, 2009).

Apesar de garantido no texto constitucional há mais de trinta anos, ainda inexistente uniformidade doutrinária quanto as limitações do objeto da injunção, variadas são, as correntes doutrinárias a respeito que se subdivide em restritiva, intermediária, ampla e amplíssima.

2.5.1 Corrente restritiva

A primeira, na qual se inclui Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2008, p.325), vê o objeto do mandado de injunção de aspecto limitado, assim cabendo somente quando “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.” E explica:

Realmente, a parte final – ‘inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania’ – restringe o alcance desse mandado. Ele serve para garantir Direitos, liberdades e prerrogativas diretamente vinculados ao status de nacional (os do art. 5º, cujo caput reconhece aos brasileiros determinados Direitos fundamentais, ou que possam ser deduzidos do Cap. III do Tít. II, capítulo este relativo à nacionalidade), ao de cidadão, quer dizer, o nacional politicamente ativo que, como integrante do povo, o soberano na democracia, tem a participação no governo, como o Direito de voto e a elegibilidade.

A concepção expressada por tal corrente não se harmoniza com a CF/88.

2.5.2 Corrente intermediária

A segunda, representada por Celso Ribeiro Bastos, Calmon de Passos e Elival da Silva Ramos, assegura que o objeto do mandado contempla outros direitos além dos relativos à nacionalidade, à soberania e à cidadania, embora não englobe todos os direitos elencados na Constituição.

Elival da Silva Ramos (2005, p.292-293), ao falar do “objeto remoto” do mandado de injunção, sustenta:

[...] exatamente por entendermos que o mandado de injunção se vincula ao regime próprio dos direitos fundamentais, constituindo medida de excepcional intervenção do Poder Judiciário na liberdade de conformação normativa assegurada ao legislador, é que não nos parece possível a tutela por injunção de outros direitos, não-fundamentais, mesmo que constitucionalmente assegurados.

Para Celso Ribeiro Bastos (2001, p.242), a finalidade do mandado de injunção não é alcançar todo e qualquer direito constitucional:

A expressão ‘direitos e liberdades constitucionais’ aponta para as clássicas declarações de direitos individuais. No nosso texto constitucional, o tratamento desta matéria é feito de forma moderna, a consagrar não só os direitos e deveres individuais, mas para incluir debaixo do mesmo título ‘Dos direitos e garantias fundamentais’ os coletivos e os sociais.

Embora essa corrente doutrinária seja mais ampla do que a primeira, a crítica exposta a aquela é também extensível a esta.

2.5.3 *Corrente ampla (abrangente ou ampliativa)*

A terceira corrente, da qual são adeptos, entre outros, Luís Roberto Barroso, Hely Lopes Meirelles, José Afonso da Silva, Maria Sylvia Zanella di Pietro e Flávia Piovesan denominada por alguns de abrangente ou ampliativa, identifica o objeto do mandado de injunção de forma bastante ampla, contemplando todos os direitos previstos na Constituição.

Para Hely Lopes Meirelles (1998, p.213), o objeto do mandado de injunção é:

A proteção de quaisquer direitos e liberdades constitucionais, individuais ou coletivos, de pessoa física ou jurídica, e de franquias relativas à nacionalidade, à soberania popular e à cidadania, que torne possível sua fruição por inação do Poder Público em expedir normas regulamentadoras pertinentes.

De acordo com Flávia Piovesan (2003, p. 141), o mandado de injunção tem como objeto “toda e qualquer liberdade e direito constitucional, bem como toda

e qualquer prerrogativa inerente à nacionalidade, soberania e cidadania, cujo desempenho estiver frustrado em decorrência da falta de norma regulamentar.”

Consoante Luis Roberto Barroso (2009, p. 255), o mandado de injunção “ampara os direitos e liberdades constitucionais, bem como as prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania, e como inexistente cláusula restritiva também estão compreendidos todos os direitos na Constituição, sejam eles coletivos, difusos, individuais, sociais ou políticos.”

A Suprema Corte acolheu, a partir do julgamento do *leading case* MI 107/DF e nos demais julgamentos que se sucederam, a tese da “amplitude de direitos constitucionais amparados pelo mandado de injunção, desde que pendente de norma regulamentadora”, ou seja, de acordo com a própria natureza do mandado de injunção, este “destina-se a garantir os direitos Constitucionais, inclusive aqueles derivados da soberania popular (CF, art. 14, I, III), os chamados direitos sociais (CF, art. 6º), desde que o impetrante esteja impedido de exercê-los em virtude da omissão legiferante do órgão” (MENDES, 2008).

Ademais, no julgamento do MI 283/DF, o STF reconheceu a mora legiferante do Congresso Nacional na criação da lei essencial ao gozo do direito à reparação econômica. Posição igual, também foi aplicada no julgamento do MI 232/RJ relacionado com a isenção de contribuição para a seguridade social às entidades beneficentes de assistência social, no MI 438/GO referente ao direito de greve no serviço público e no MI 361/RJ que tratava da fixação de limites aos juros reais.

2.5.4 *Corrente amplíssima*

Ao fim, uma quarta corrente de pensamento, integrada, entre outros, por Willis Santiago Guerra Filho, Barbosa Moreira e Sérgio Bermudes, vislumbra como objeto do mandado de injunção, além dos direitos previstos na Constituição, também os direitos previstos no ordenamento jurídico infraconstitucional.

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é pacífico o entendimento

no sentido de que não integram o objeto do mandado de injunção os direitos previstos em normas infraconstitucionais, que dependam de regulamentação para seu exercício.

Por fim, mostra-se que os constituintes são merecedores de aplauso, pois todos tiveram uma grande preocupação em solucionar o ritmo contumaz em normas constitucionais que jamais poderiam ser, ou diversas vezes que muito tardavam para ser usufruídas, tendo em vista a sua não regulamentação, e por criarem um remédio constitucional “doce” que possibilita ao jurisdicionado dizer: “olha, não impeça o desfrute dos meus direitos. Quando eu pleiteá-los eu terei a cobertura do Poder Judiciário” (TEMER, 2016, online).

A de se saudar também o posicionamento do STF que possibilita ao cidadão, o qual, na maioria das vezes, fica à mercê da “boa vontade” dos poderes estatais, o pleno exercício dos seus direitos constitucionais, dificultado pela habitual inércia do Poder Público, o que se faz imaginar “bom, em um dado momento, a Constituição será plenamente aplicável” (TEMER, 2016, online).

CAPÍTULO III – Mandado de Injunção: compreendendo a estrutura procedimental da Lei 13.300/2016

Durante quase 28 anos o mandado de injunção careceu de norma infraconstitucional digna diante sua magnitude. Em consequência dessa ausência de regulamentação, própria, quanto ao seu processo e julgamento, a injunção foi protagonista de incessantes debates jurisprudenciais e doutrinários a respeito dos efeitos devidos à decisão que julga o objeto do instrumento constitucional.

Sendo assim, mostra-se o importante papel concedido, pelos constituintes originários e pelos legisladores, ao mandado de injunção, que tinha o seu procedimento e julgamento conduzido, subsidiariamente, as regulamentações da lei do Mandado de Segurança. Entretanto, após 23 de junho de 2016, a ação remédio constitucional, responsável pela exigência do cumprimento dos direitos e liberdades individuais estabelecidos na Constituição Federal, enfim teve regulamentado o seu procedimento por legislação própria, a então Lei nº 13.300/2016.

Portanto, é exatamente este diploma normativo que é o objeto desse trabalho. Diante dos progressos protagonizados no plano da eficácia da injunção, pretende este capítulo delinear um exígo cotejo analítico no sentido de concluir se, a lei que regulamenta o mandado de injunção acompanhou os progressos jurisprudenciais e doutrinários a respeito do instituto.

3.1 O mandado de injunção e as normas de eficácia limitada

Partindo de Aristóteles, que já dizia, em seu texto *De Anima* (III, pag. 7 e 8), “a alma nunca pensa sem uma imagem” (GOMES, 2001, p.134), sob a ótica de Estado democrático de direito, a busca pelo efetivo dos direitos fundamentais,

instrumentalizado pelo mandado de injunção, é a alma da democracia, imagem essa que reflete as normas constitucionais de eficácia limitada.

Embora o art. 5º, §1 da CF/88 estabeleça que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, se faz necessário à análise desta ordem. Apesar disso, SILVA (2000, p.80) teve em seus estudos, a análise das normas constitucionais quanto à sua aplicabilidade, dividindo-as em duas, “originou-se no direito norte americano e difundida no Brasil por meio das lições de Ruy Barbosa”. Com efeito, a divisão tripartite analisou a aplicabilidade das normas constitucionais sob dois aspectos: Normas de natureza *self-executing* ou *not self-executing*, isto é, normas constitucionais autoaplicáveis, pois são revestidas de plena eficácia jurídica, ou não autoaplicáveis, que dependem de leis ordinárias.

Para SILVA (2000, p.81) não existe norma constitucional desprovida de eficácia, o que se pode considerar é que “à eficácia de certas normas constitucionais não se manifesta na plenitude de seus efeitos jurídicos pretendidos pelo constituinte enquanto não se legislar uma lei ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida”. Neste contexto, a distinção entre as normas constitucionais estaria apenas no grau jurídico de seus efeitos, à tese de início haviam dois conjuntos, sendo eles: a) Normas constitucionais de eficácia plena e b) de eficácia limitada, ou melhor, normas de legislação e normas programáticas.

Para além disso, José Afonso da Silva (2000) descreve a necessária separação de certas normas que antecipam uma legislação futura, mas não podem ser classificadas como normas de eficácia limitada, chega-se assim à divisão tripartite das normas constitucionais em: a) eficácia plena; b) eficácia contida e; c) eficácia limitada ou reduzida. Assim, cumpre observar que:

Na primeira categoria, incluem-se todas as normas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou tenham possibilidade de produzi-los), todos os objetivos visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto. O segundo grupo também se constitui de normas que incidem imediatamente e produzem (ou podem produzir) todos os efeitos queridos, mas preveem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias. Ao contrário, as normas do terceiro grupo são todas as que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o

legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado. (SILVA, 2000, p.82/83)

Desde logo perceber-se, ante a didática divisão, que a norma de eficácia limitada é a mais fragilizada, como bem lembra MENDES e BRANCO (2015), que à referida norma, “para ter seus efeitos básicos satisfeitos, necessita da interpolação do legislador infraconstitucional”, ou seja, são incompletas, pois possuem o que “os doutos chamam de baixa densidade normativa, por não serem bastantes entre si.”

3.2 A novíssima Lei nº 13.300 de 23 de julho de 2016

A consolidação da injunção teve início a partir das interpretações jurisprudenciais conservadoras proferidas pela Suprema Corte. Em intenso debate doutrinário acerca do deste instituto, surge então a lei complementar nº 13.300/16, resultante do projeto nº 18/2015, que regulamenta o processo e o julgamento do mandado de injunção.

No referido dispositivo, o Congresso Nacional solidificou o posicionamento do STF, o qual já vinha sendo adotado, esse que permite para as decisões de procedência da injunção produzirem efeito *erga omnes* ou *ultra partes*, porém a uma ressalva, só terá tais efeitos quando isso for “inerente ou indispensável ao exercício do direito” em questão. A de salientar determinação da lei, que quando for criada a norma reguladora, essa terá eficácia *ex nunc* fazendo com que a decisão transitada em julgado em sede de MI continuará produzindo efeitos aos que estiverem dela se beneficiando, salvo se mais favorável for a norma regulamentadora arts. 10 e 11 da lei 13.300/16.

Em primeira análise, o MI pode ser definido como uma ação (remédio) constitucional de caráter civil com efeitos da decisão, mandamental ou constitutiva, e de procedimento especial que visa cumprimento da eficácia, aplicabilidade e efetividade das normas constitucionais.

A fonte constitucional do instituto encontra-se no art. 5º, LXXI da CF/88 e será concedido “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”. Nota-se aqui uma inovação interessante

da lei 13.300/16, a qual inseriu a locução “falta total ou parcial de norma regulamentadora”, ausente na norma constitucional. Desde logo o MI também pode ser manejado quando, ainda que existente a regulamentação, essa for insuficiente art. 2º da referida lei.

Art. 2º Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta total ou parcial de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Parágrafo único. Considera-se parcial a regulamentação quando forem insuficientes as normas editadas pelo órgão legislador competente.

Ademais, já existindo a injunção individual, impetrada pelo titular do direito que se encontra obstaculizado pela inexistência de norma regulamentar que deveria ser legiferada pelo poder público, ou seja, é a ação proposta pelo titular lesado para defender direito próprio (DONIZETE, 2010), o legislador teve avanço de suma importância ao criar o mandado de injunção coletivo.

A jurisprudência passou a reconhecer à modalidade coletiva, entendendo que podem impetrar essa espécie as mesmas entidades às quais são possibilitadas, pela CF/88, de impetrar o mandado de segurança coletivo (MEIRELLES, 2016). Isto é, de forma análoga do art. 5º, LXX, da CF/88 que permite impetrar mandado de segurança coletivo por “partido político com representação no Congresso Nacional” e por “Organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um 1 (ano)” para seus interesses defender e seus membros associados representar.

Por sua vez o art. 12 da lei 13.300/16 regulamenta outras duas hipóteses, quais seja, poder propor “pelo Ministério Público, quando a tutela requerida for especialmente relevante para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático ou dos interesses sociais ou individuais indisponíveis”, bem como, o inciso IV do referido artigo que permite à “Defensoria Pública, quando a tutela requerida for especialmente relevante para a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados.”

Neste sentido, impende salientar acerca das controvérsias do STF, em relação aos pedidos de *amicus curiae* em sede de MI e MS, que de forma lesiva, os

indeferiam baseando-se no art. 24 da Lei nº 12.016/09, que aplicam-se ao MS os arts. 46 a 49 do CPC/73, tratando-se do litisconsórcio, e assentavam-se ainda na inadmissibilidade do art. 50 do CPC/73 que resulta na não aceitação da assistência simples. Com isso, inexistindo lei regulamentadora do MI, os ministros aplicavam, no que coubesse, a lei do MS e em sua maioria entendiam pelo não cabimento da assistência (MS 29.192, MS 26.552 AgR/DF, MS 26.553 AgR/DF).

Cabe apontar que a atual Lei nº 13.300/2016, que institui o mandado de injunção individual e coletivo, não traz nenhuma restrição ao ingresso dos *amicus curiae*. Entretanto, mesmo antes do recente diploma não haveria objeção legal do intervir do *amicus curiae*, pois como meio excêntrico de intervenção processual, não se pode considera-lo como assistente, já que também possui como objetivo contribuir com a Corte aludindo elementos inerentes à controvérsia constitucional, que importa ao *amicus curiae* em razão da representabilidade que cumpre e face à subjetividade transcendente da lide. Deste modo, quando os debates sobre as controvérsias constitucionais da lide ferirem os interesses dos estranhos aquela demanda específica, com pertinência que ultrapasse os interesses das partes, deve ser aceito o *amicus curiae*.

Há uma óbvia objetivação dos recursos extraordinários, dos MI e MS, no âmbito do STF. A Corte, por vezes, tem relacionado os efeitos das decisões, em sede de injunção, aos efeitos das decisões no controle abstrato da omissão (MENDES, BRANCO, 2014, p.1301):

O Tribunal parte da ideia de que o constituinte pretendeu atribuir aos processos de controle de omissão idênticas consequências jurídicas. Isso está a indicar que, segundo seu entendimento, também a decisão proferida no mandado de injunção é dotada de eficácia erga omnes.

Acontece que existem inúmeras injunções não sendo julgadas, esperando-se o julgamento de um MI que aluda sobre o mesmo assunto pelo Plenário do STF e os que estão aguardando serão julgados monocraticamente conforme com o que o plenário decidir nos autos da injunção adotada como “paradigma”, assim evidenciando uma abstração do processo bem como a transcendência subjetiva da lide, visto que o conflito do processo extrapolara o proveito das partes no processo “paradigma” e seguira para as demais demandas

similares (MS 29.192/DF, STF informativo nº 755/2014).

Cumpra-se destacar que, em sede de mandado de segurança, são várias as decisões do STF entendendo pelo não cabimento do *amicus curiae* e que nessa modalidade processual a intervenção de terceiros seria muito limitada, pois somente em face de casos excepcionais admitir-se-ia o *amicus curiae*.

Por fim, observa-se que, em sede de MI e MS, existe uma enorme resistência à admissão de *amicus curiae*, sendo inclusive, que as decisões da Corte não seguem o mesmo compasso, e ainda que se evidencie em determinadas lides a clara transcendência do interesse das partes e matérias extremamente complexas, ainda é muito excepcional a admissão do instituto do *amicus curiae*.

3.3 Teoria da eficácia da decisão em sede de MI

A lei que regulamenta o MI, em seu processo e julgamento, tornou-se improrrogável desde o momento em que o STF passou a lavrar decisões concretistas, visto a importância de conhecer os critérios, limites, sanções e viabilidades da materialização do julgamento por meio de lei condizente com o atual cenário do instituto.

Com a chegada da pequena notável Lei 13.300/2016 que apenas possui 15 artigos, a qual esculpiu o rito do MI, bem como, confirmou o progresso jurisprudencial desta ação à medida que em seus dispositivos estão presentes meios nítidos de coerção judicial concretistas, tanto de cunho individual quanto de cunho coletivo.

É louvável a tentativa que a lei busca em conceder mais efetividade a ação remédio. Interessante nesse quesito, aliás, assunto suscetível de uma revisão de jurisprudência por parte do STF, pois tomando como premissa, por exemplo, norma regulamentadora a posteriori reconhecida a inconstitucionalidade, evidentemente deixará o preceito constitucional de eficácia limitada carente de regulamentação, o que, por conseguinte, reproduziria a situação da “insuficiência de regulamentação” prevista na lei do MI.

Ocorre que o atual entendimento do STF não tem admitindo a vertente

da ausência parcial de norma como circunstância apta a oportunizar impetração do MI. Nessa lógica, já aponta Dirley da Cunha Jr. (2014, p.660) sobre a viabilidade na Lei 13.300/2016:

Questão interessante é saber se a omissão parcial do poder público ou a inconstitucionalidade eventual da norma regulamentadora em vigor enseja a impetração da ação injuncional. Entendemos que sim. Desde que inviabilize o exercício de algum direito fundamental a providência incompleta ou insatisfatória do poder público dá ensejo à propositura da referida ação, a fim de que seja suprida a parte omitida. Outro tanto sucede na hipótese de inconstitucionalidade da própria norma regulamentadora, circunstância equiparável à própria falta da norma regulamentadora. Nesse caso, cumpre ao impetrante arguir incidentalmente, no próprio mandado de injunção, a inconstitucionalidade da omissão (decorrente da inconstitucionalidade da norma regulamentadora), para poder exercer o seu direito. O Supremo Tribunal Federal, contudo, não vem admitindo o writ em nenhuma dessas duas hipóteses.

Não obstante, os principais dispositivos para apreciação com a finalidade de se verificar qual a corrente, quanto à eficácia, do MI são os Arts. 8º, 9º, 10 e 11 da lei 13.300/2016. Arrematando, o artigo 8º põe por encerrado o assunto quanto à inaplicabilidade da corrente não concretista, pois ele deixa bem claro que a injunção não resume-se em mera declaração da mora legiferante, ao mesmo tempo estabelece as etapas pelas quais o julgador deverá perfazer quando de fato se reconhece a mora legiferante da autoridade competente.

Tamanha é a busca da efetividade do MI, que o legislador prevê a possibilidade de revisão da decisão se sobrevierem significáveis alterações jurídicas e circunstanciais. Com tudo, também é possível a modulação dos efeitos em prol da viabilização do direito requerido pelo impetrante.

Art. 10. Sem prejuízo dos efeitos já produzidos, a decisão poderá ser revista, a pedido de qualquer interessado, quando sobrevierem relevantes modificações das circunstâncias de fato ou de direito. Parágrafo único. A ação de revisão observará, no que couber, o procedimento estabelecido nesta Lei.

Art. 11. A norma regulamentadora superveniente produzirá efeitos ex nunc em relação aos beneficiados por decisão transitada em julgado, salvo se a aplicação da norma editada lhes for mais favorável.

Por fim, também é reluzente a estada da corrente concretista geral na lei 13.300/16. Como preceitua o art. 9º que a decisão terá eficácia subjetiva somente entre às partes, produzindo efeitos até a chagada da norma regulamentadora,

entretanto terá eficácia erga omnes ou ultra partes quando a decisão for inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração.

Se em uma única palavra, possível for resumir a lei 13.300/16, seguramente essa seria “efetividade”, pois a lei apenas não só fornece ao julgador viabilidade de possível controle da mora legiferante das garantias e liberdades constitucionais, mas prevê também a possibilidade de revisão do entendimento da decisão, bem como modular os efetivos da decisão, caso for necessário.

CONCLUSÃO

O mandado de injunção vivencia um de seus melhores momentos em termos de eficácia com a chegada da lei 13.300/2016. O surgimento de tal espécie legal consagra a corrente concretista tanto em sua vertente individual quanto geral. Ante o breve cotejo analítico realizado no presente trabalho, conclui-se que.

Atribui-se ao mandado de injunção a difícil tarefa de figurar como ferramenta de combate à síndrome de inefetividade das normas constitucionais. Em que pese o art. 5º, parágrafo primeiro, da CRFB/88 estabelecer a aplicabilidade imediata das normas definidoras de direito fundamentais, as normas constitucionais de eficácia limitada padecem de efetividade social imediata. Nesse sentido, a lei 13.300/2016 trouxe grande avanço, posto que possui mecanismos que fornecem ao julgador o controle judicial da omissão legislativa com possibilidade de efetivar o exercício imediato de uma determinada garantia fundamental ou, na pior das hipóteses, fixar parâmetros com condições para que o impetrante possa ajuizar eventual ação pleiteando o exercício do direito - e não a expedição de norma - caso no MI em questão seja desobedecido eventual prazo fixado pelo juiz para a construção da norma regulamentadora.

A lei 13.300/2016 avançou sobremaneira quanto à aplicabilidade do mandado de injunção. Nela, estabeleceu o legislador infraconstitucional uma maior abrangência quanto à legitimidade ativa do mandado de injunção de natureza coletiva ao conceder tal possibilidade de ajuizamento ao Ministério Público e à Defensoria Pública, setores independentes que desempenham funções essenciais à justiça. O MP como legítimo fiscal da lei, a Defensoria Pública como porta de entrada da garantia do princípio fundamental do acesso à justiça, possuem o condão de constituírem uma forte frente à cobrança da materialização dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

A lei 13.300/2016 pacifica o entendimento de que o que se objetiva em

sede de mandado de injunção não é a expedição de norma regulamentadora, mas sim o efetivo exercício de direito fundamental e/ou das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Esta constatação reside no iter processual e seu fim previsto no art. 8º da referida lei. Nele, há o dever de uma vez atestado o estado de mora legislativa, o juiz proceder por mecanismos de viabilização do exercício concreto do objeto jurídico pleiteado. Afasta-se, assim, a incidência da corrente não-concretista tão usada pelo STF em diversas oportunidades.

Os já mencionados mecanismos concretistas presentes da lei que regula o processo e julgamento do MI - Lei n. 13.300/2016 - põem em cheque a questão da omissão parcial da norma infraconstitucional que regulamenta direitos fundamentais presentes da CRFB/88. Uma vez definido pela citada lei que considera-se parcial a regulamentação quando forem insuficientes as normas editadas pelo órgão legislador competente, nota-se que o Supremo Tribunal necessitará revisar seu entendimento jurisprudencial quando entendeu pela impossibilidade de manejo do writ em casos nos quais não se está a impugnar a ausência de norma, mas sim a incompletude de norma existente.

Caso fosse possível resumir a lei 13.300/2016 numa única palavra, esta certamente seria efetividade. A norma não apenas fornece ao juiz a possibilidade de viabilizar o controle das omissões infraconstitucionais dentro das garantias eliberdades individuais e coletivas garantidas pela CF, mas também prevê a possibilidade de revisão do próprio entendimento do conteúdo decisório e também a possibilidade de modulação dos efeitos decisórios, caso assim seja necessário para viabilizar ainda mais o exercício do direito pleiteado no bojo do MI.

REFERÊNCIAS

ALBERTO, Tiago Gagliano Pinto Alberto. **A dificuldade contra majoritária – versões tradicional e literal.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6b4017c4c626882a>. Acesso em 05/12/2018.

ARISTÓTELES. **Da alma. Introdução, tradução do grego e notas** de Carlos Humberto GOMES. Lisboa: Edições 70, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 4ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito. O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil.** Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/7547/neoconstitucionalismo-e-constitucionalizacao-do-direito>. Acesso em 05/12/2018.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira.** 9ª. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional.** 22ª. ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm.

BRASIL. Senado Federal. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, 29.04.87, Suplemento, p. 99 - 100.

BRASIL. Senado Federal. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, 29.04.87, Suplemento, p. 158.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1484/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 28 ago. 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 132/RJ pela ADI nº 4.277/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 05 de mar. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo nº 755, de 18 a 22 de agosto de 2014. Disponível em: www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo755.htm.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 102/PE**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 25 out. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 183/RS**. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 08 fev. 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 219/DF**. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, 22 ago. 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 232/RJ**. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 1 ago. 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 283/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 20 de mar. 1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 323/DF**. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 09 dez. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 361/RJ**. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, DF, 17 jun. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 438/GO**. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, DF, 16 jun. 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 475/SP**. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, DF, 28 jun. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 542/SP**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 28 jun. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 562/RS**. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 20 jun. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 584/SP**. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 22 fev. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 595/MA**. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 23 abr. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 608/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 25 ago. 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 634/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 25 nov. 2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 670/ES**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 25 out. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 712/PA**. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, DF, 25 out. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 26.150**. Rel. Min. Eros Grau, DJ 06 de março de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 29.192/DF**. rel. Min. Dias Toffoli, publicado em 19 de agosto de 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS-AgR 26.552**. Rel. Celso de Mello, DJ 23 de maio de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS-AgR-ED-ED 25.879**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 03 de maio de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 415.454**. Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 26 de outubro de 2007.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução Carlos A. A. Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Mandado de Segurança. Assistência e amicus curiae**. Revista de Processo, vol. 112, 2003.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>.

Discurso, de promulgação da Lei 13.300 de 2016, do Ex Presidente da Republica, Michel Temer. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michael-temer/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-em-exercicio-michel-temer-durante-cerimonia-de-sancao-da-lei-que-disciplina-o-processo-e-julgamento-do-mandado-de-injuncao-individual-e-coletivo-brasilia-df>. Acesso em 03 de abr. de 2019.

DONIZETTI, Elpídio. **Ações Constitucionais**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 34ª. ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

GOMES, Luiz Flávio. **Anotações sobre o mandado de injunção**. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, v. 647, set. 1989.

HENRIQUES, Cristina Giudice Batista. **A nova interpretação do mandado de injunção pelo Supremo Tribunal Federal**. Disponível em : <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24869.pdf>.

MACEDO, Elaine Harzheim. **O meio ambiente e a efetividade da tutela judicial em sede de mandado de injunção e de outras ações constitucionais.** *Ajuris*, Porto Alegre, n. 97, mar. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data.** 20ª. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data.** São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, G. G. **Curso de direito constitucional.** 3ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969.** t. IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional.** 2ª. ed., São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 33ª. ed. - São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, Francisco Antonio de. **Mandado de injunção: da inconstitucionalidade por omissão, enfoques trabalhistas, jurisprudência.** 2ª. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção.** 2ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

RAMOS, Elival da Silva. **Perspectivas de evolução do controle de constitucionalidade no Brasil.** Tese para inscrição em concurso de professor titular junto ao Departamento de Direito do Estado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

REMÉDIO, José Antonio. **Mandado de segurança individual e coletivo.** 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SCHMITT, Carl. **La defensa de la constitución**. Trad. Manuel Sanchez Sarto. Madrid: Tecnos, 1983.

SILVA, José Afonso da, **Curso de direito constitucional positivo**. 16ª. Ed. São Paulo, Malheiros, 2005.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 6ª. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.