

# Mandado de injunção e sentimento constitucional

ERIBERTO FRANCISCO BEVILAQUA MARIN

PEDRO HENRIQUE ARAÚJO DE ALVARENGA BEZERRA

**Resumo:** O mandado de injunção é ação constitucional prevista no artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988a), posta à disposição das pessoas físicas ou jurídicas em face de um caso concreto, o qual tem por objetivo a proteção de direitos e garantias constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania, cujo exercício esteja inviabilizado por falta total ou parcial de norma regulamentadora, seja do legislador, seja de órgão administrativo. Trata-se de um instrumento jurídico-processual que reverbera a tendência do constitucionalismo contemporâneo de ênfase na força normativa da Constituição. Nos trinta anos da CRFB, o mandado de injunção não induziu, com algumas exceções, a atividade de promulgação de leis regulamentadoras. Nesse sentido, uma teorização sobre o sentimento constitucional, como mudança de consciência cívica e atitude, pode contribuir para o acesso aos direitos e o diálogo constitucional com vista à decolagem e consubstanciação do compromisso de salvaguarda do projeto constitucional.

**Palavras-chave:** Mandado de injunção. Omissão inconstitucional. Sentimento constitucional. Acesso aos direitos. Diálogo constitucional.

## Introdução

Transcorridas três décadas do advento da CRFB, ainda é patente no cenário brasileiro a letargia na efetivação dos direitos fundamentais e sociais em virtude de omissão inconstitucional, especialmente naqueles casos em que se verifica o descumprimento dos deveres de

Recebido em 21/5/18

Aprovado em 20/7/18

legislar. Essa ausência de prestação normativa geral e abstrata reflete-se na constatação empírica de que a fruição de muitos direitos constitucionais permanece esterilizada pela mora legislativa.

Um dos mecanismos consagrados pelo poder constituinte originário para a tarefa de corrigir e fiscalizar omissões inconstitucionais, o mandado de injunção emergiu como solução impositiva para a resistência à realização da Constituição e das promessas da modernidade. Posto à disposição das pessoas físicas ou jurídicas em face de um caso concreto, esse instrumento tem por objetivo a proteção de direitos e garantias constitucionais e de prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania, cujo exercício esteja inviabilizado por falta total ou parcial de norma regulamentadora do legislador ou de órgão administrativo. Instituído de forma abrangente, o mandado de injunção redimensionou o tratamento a ser dado à inércia do Poder Público, que obsta o exercício dos direitos previstos na Constituição.

Por outro lado, na instância subjetiva dos agentes responsáveis pela tomada de decisões na esfera pública, a efetivação do projeto constitucional depende, em maior grau, do diálogo e da disposição e empenho dos partícipes em assumi-lo, o que evidentemente exige a reformulação das bases sociais, culturais, ético-cívicas e políticas. Implica, sobretudo, a aceitação das normas constitucionais por razões morais e a adoção de uma “consciência solidarizante” que integre os detentores do poder e os destinatários da ordem constitucional numa adesão consciente, que Loewenstein (1976) e Lucas Verdú (1985) denominam “sentimento constitucional”.

O presente trabalho visa contribuir para aprofundar a discussão sobre a realização constitucional e o desfrute dos direitos sub-

jetivos invocáveis pelos preceitos constitucionais, mas embaraçados pela omissão regulamentadora. Para tanto, a proposta é analisar o mandado de injunção no âmbito da tensão percebida na jurisdição constitucional moderna, ou seja, a tensão entre jurisdição e legislação, a fim de subsidiar as primeiras reflexões sobre a seguinte indagação: afinal de contas, o mandado de injunção aumentou o sentimento constitucional em relação à hermenêutica e ao acesso aos direitos?

Considerando que a atividade legiferante constitui, por assim dizer, um momento de confluência e interpenetração entre o Direito e a Política, será oportuno resgatar algumas das contribuições filosóficas de Paul Ricoeur no campo hermenêutico e no desenvolvimento de uma teoria da identidade narrativa. Para além do ponto de contato entre essas considerações teóricas, a sugestiva relação entre hermenêutica e identidade narrativa facilitará a descrição e compreensão do fenômeno do sentimento constitucional.

Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica, como metodologia empregada na perspectiva de uma abordagem qualitativa, busca compreender reflexões e uma compreensão crítico-discursiva sobre o aspecto teórico de uma investigação indutiva. No primeiro tópico deste trabalho, abordam-se os fundamentos jurídico-constitucionais do mandado de injunção em seus aspectos conceituais e procedimentais; no segundo, examina-se a decisão no âmbito de mandado de injunção e seus efeitos; no terceiro, analisa-se a legitimação extraordinária e o procedimento. No quarto tópico, apresenta-se um necessário esclarecimento acerca do sentimento constitucional e, no quinto, sua relação com o mandado de injunção e suas implicações, mormente sob a perspectiva do acesso aos direitos. Por fim, conclui-se com uma avaliação dos efeitos do mandado de in-

junção sobre a atividade legislativa e sobre o acesso dos cidadãos aos direitos fundamentais e sociais.

## 1. Fundamentos jurídico-constitucionais do mandado de injunção: aspectos conceituais e procedimentais

A CRFB, chamada Constituição cidadã, mantém e amplia a diretriz dos textos constitucionais anteriores no que se refere aos direitos fundamentais. Não obstante, se é certo que prevê em favor das pessoas uma vasta gama de direitos, não é menos verdade que trouxe também uma série de questões a serem enfrentadas. Tinha razão Bobbio (2004, p. 44-45), ao declarar que o problema substancial atinente aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los filosoficamente, mas o de protegê-los.

No sistema tradicional de ações constitucionais, o mandado de injunção constitui figura inédita inserida no ordenamento jurídico-constitucional com o advento da CRFB, o que não impede, por oportuno, a constatação de algumas similitudes com a *injunction* do Direito inglês, o *writ of injunction* do Direito norte-americano e o *Verfassungsbeschwerde* do Direito alemão (PIOVESAN, 2003, p. 176-178). O artigo 5º, inciso LXXI, contido no título dos direitos e garantias fundamentais do texto constitucional brasileiro, dispõe que “conceder-se-á mandado de injunção sempre que falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (BRASIL, 1988a).

De início, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o mandado de injunção previsto constitucionalmente seria autoaplicável, independentemente da existência de norma regulamentadora (MI-QO/DF nº 107) (BRASIL, 1991b), devendo ser adotado, analogicamente e no que coubesse, o rito do mandado de segurança (art. 24, parágrafo único, da Lei nº 8.038/1990) (BRASIL, 1990), enquanto não editada legislação específica. O aperfeiçoamento e a consolidação dessa ação constitucional se deram pela atuação do Supremo Tribunal Federal.

Contudo, a regulamentação infraconstitucional, por meio de lei ordinária, somente ocorreu em 23 de junho de 2016, quando foi promulgada a Lei nº 13.300, oriunda do Projeto de Lei nº 6.128/2009 (BRASIL, 2016, 2009e), que passou a disciplinar o processo de julgamento do mandado de injunção. A nova lei, em seu artigo 2º, de forma inovadora, acrescenta a omissão legislativa parcial ou total na construção do mandado de injunção, ao dispor o seguinte: “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”. E complementa, em seu parágrafo único, que “considera-se parcial a regulamentação quando forem insuficientes as normas editadas pelo órgão legislador competente” (BRASIL, 2016).

Nessa perspectiva, é entendimento consolidado que o manejo do mandado de injunção está condicionado à verificação de uma causalidade jurídica: o impedimento (inviabilização) do exercício dos direitos constitucionais atribuído à inércia regulamentadora completa ou parcial. Tudo o que a norma jurídica (direito objetivo), durante a sua vigência, assegura a uma pessoa (direito subjetivo) tende à prestação, como um direito exercitável, portanto, com possibilidade de pretensão e ação. Ou seja, a concretização para seu titular somente se dará quando houver a possibilidade ativa e real de seu gozo, mediante exigência de seu cumprimento, como direito à tutela jurídica decorrente do monopólio da jurisdição pelo Estado. A inviabilidade, portanto, decorre da falta de vias regulares para usufruir os direitos estabelecidos na norma constitucional. Com efeito, “a sentença abrirá caminho para que o direito do impetrante se torne viável” (BRASIL, 2016), fixando as condições para seu exercício (art. 8º, II, da Lei nº 13.300/2016).

Dito isso, não é difícil compreender que agiu bem o legislador ordinário ao enfatizar, no artigo reproduzido, que o mandado de injunção será concedido nos casos em que não haja integração regulamentadora suficiente. Note-se que a doutrina já defendia o cabimento do novel *writ* na ocorrência de omissão legislativa parcial, especificamente nas hipóteses de afronta ao princípio da isonomia (“exclusão legal de benefício”) ou quando estivesse demonstrado o atendimento incompleto do dever constitucional de legislar (art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 13.300/2016). Trata-se, na espécie, de situação comparável à falta de norma regulamentadora.

## 2. Legitimação e procedimento

O exercício da ação do mandado de injunção não se afasta da regra comum, segundo a qual a legitimação *ad causam* é apreciada em razão da titularidade do direito afirmado, satisfeitos os pressupostos processuais típicos, como a regularidade formal da petição inicial com a indicação dos elementos alinhados no artigo 319 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015).

Em relação à legitimação passiva e à ausência de litisconsórcio necessário, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exerceu um

papel relevante em firmar entendimento segundo “o qual o mandado de injunção há de dirigir-se contra o Poder, órgão, entidade ou autoridade que tem o dever de regulamentar a norma constitucional, não se legitimando *ad causam*, passivamente, em princípio, quem não estiver obrigado a editar a regulamentação respectiva” (BRASIL, 1997, 2011b, 2013b). De igual forma, a Corte Suprema consignou que as pessoas jurídicas de direito privado não têm legitimidade passiva no mandado de injunção, por não deterem o poder de elaborar ou de aprovar a lei regulamentadora da norma constitucional (BRASIL, 2012). Os legitimados passivos, consoante o disposto no artigo 3º, da Lei nº 13.300/2016 (BRASIL, 2016), “são os poderes, órgãos ou autoridades com atribuição para editar a norma regulamentadora”.

A lei regulamentadora do mandado de injunção admite, expressamente, a substituição processual mediante a impetração do mandado de injunção coletivo (art. 12). Cabe mencionar que o Supremo Tribunal Federal já havia reconhecido nos julgamentos dos Mandados de Injunção nº 361-RJ, nº 20-DF e nº 472-DF (BRASIL, 1994c, 1994b, 2001) a legitimidade da impetração de mandado de injunção coletivo para a defesa de interesse transindividual, por analogia ao preceito que admite o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, “a” e “b”, da CRFB). Nesse aspecto, ressalte-se que os direitos, as liberdades e as prerrogativas protegidas por mandado de injunção coletivo são os pertencentes, indistintamente, a uma coletividade indeterminada de pessoas ou determinada por grupo, classe ou categoria (art. 12, parágrafo único).

Dessa forma, consoante dispõe o artigo 12 da Lei nº 13.300/2016, está legitimado para a propositura do mandado de injunção coletivo o 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 (I); o partido político, com representação no Congresso Nacional, para assegurar o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas de seus integrantes ou relacionados com a finalidade partidária (II); a organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos 1 (um) ano, para assegurar o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas em favor da totalidade ou de parte de seus membros ou associados, na forma de seus estatutos e desde que pertinentes a suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial (III); e a 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, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da CRFB (IV), bem como das funções institucionais e prerrogativas de seus órgãos de execução (art. 12, IV, da Lei nº 13.300/2016 c/c art. 4º, IX, da Lei Complementar nº 80/1994) (BRASIL, 2016, 1994a). A título de complementação, destaca-se que a Lei Complementar nº 75/1993 (BRASIL, 1993), em seu artigo 6º, inciso VIII, também explicita que o mandado de injunção coletivo é um instrumento atribuído ao Ministério Público da União para a defesa de direitos coletivos e difusos.

No mandado de injunção, a petição inicial deve indicar, além do órgão impetrado, a pessoa jurídica que ele integra ou aquela a que está vinculado (art. 4º, *caput*, da Lei nº 13.300/2016). Deve o impetrante providenciar, se os autos não forem eletrônicos, tantas cópias da exordial e dos documentos que instruem quantos forem os impetrados (art. 4º, § 1º). Se o documento necessário à prova do alegado estiver em estabelecimento público em poder de autoridade ou terceiro e, havendo

recusa em fornecê-lo, será ordenada, a requerimento do impetrante, a exibição do documento no prazo de 10 (dez) dias (art. 4º, § 2º). Se a recusa em fornecer o documento for do impetrado, a ordem de exibição será feita no próprio instrumento de notificação (art. 4º, § 3º).

A petição inicial será, desde logo, indeferida quando manifestamente inadmissível ou improcedente (art. 6º), cabendo impugnação da decisão do relator que indeferir o pedido, mediante agravo, no prazo de 5 (cinco) dias, ao órgão colegiado competente para o julgamento da impetração (art. 6º, parágrafo único). Convém ressaltar, como apregoa o § 3º do artigo 9º, da Lei nº 13.300/2016, que o indeferimento do pedido, por insuficiência de prova, não impede a renovação da impetração fundada em outros elementos probatórios.

Não sendo o caso de indeferimento da petição inicial, será ordenada a notificação do impetrado sobre o conteúdo da petição inicial, a fim de que preste informações no prazo de 10 (dez) dias. Será ordenado, também, que seja dada ciência ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, para que, querendo, ingresse no feito (art. 5º, I e II). Findo o prazo para apresentação das informações, será ouvido o Ministério Público, que opinará em 10 (dez) dias e, após, serão os autos conclusos para decisão (art. 7º). O rito do mandado de injunção agora é ditado pela Lei nº 13.300/2016 (art. 4º a 7º) (BRASIL, 2016) e, segundo o artigo 14, aplicam-se subsidiariamente as normas do mandado de segurança (Lei nº 12.016/2009) (BRASIL, 2009d) e do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) (BRASIL, 2015).

### 3. A decisão em mandado de injunção e seus efeitos

Ao pretender o exercício de um direito subjetivo constitucional pendente de regulação infraconstitucional, o mandado de injunção visa a declaração de inconstitucionalidade por omissão, bem como a respectiva normatização por meio da indicação de um prazo, ou ainda, em caso de concessão da ordem, a declaração de exercício do direito. Contudo, se indicada uma solução normativa como conteúdo necessário da sentença de procedência, novas controvérsias podem surgir em relação aos efeitos subjetivos, limitados ou extensivos, da coisa julgada. Nesse aspecto, o Supremo Tribunal Federal tem oscilado entre a adoção da teoria da resolutividade, conferindo efeitos *inter partes* (BRASIL, 2009b, 2009c, 2010), e a teoria da independência jurisdicional, com eficácia *erga omnes* (BRASIL, 2008b, 2008c, 2008d).

Nesse aspecto, a legislação específica (Lei nº 13.300/2016) sobre o mandado de injunção busca imprimir os contornos delineados pelo

Supremo Tribunal Federal ao longo das últimas três décadas de intensos debates. A sua jurisprudência sinalizou avanços ao efetuar uma verdadeira guinada hermenêutica e, por conseguinte, uma evolução jurisprudencial em relação à posição pioneira assumida pela Corte no julgamento do Mandado de Injunção nº 107-DF (BRASIL, 1991b), que tratou da estabilidade do servidor público militar (art. 42, § 9º, da CRFB). Nesse primeiro pronunciamento, a mera notificação oficial ao órgão omissor praticamente anulou as potencialidades dessa ação de controle de constitucionalidade difuso, na medida em que conferiu os mesmos efeitos da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º, da CRFB), típico instrumento de controle concentrado de constitucionalidade por omissão. Na oportunidade, Moreira (1990, p. 11), em artigo jornalístico, apresentou severa crítica à orientação adotada pelo Supremo Tribunal Federal, ao tornar célebre a máxima de que a decisão reduziu a inovação a um “sino sem badalo”. Portanto, no início de sua criação, o mandado de injunção não produziu efeitos: o STF apenas declarava a existência de uma omissão e comunicava o vício omissivo ao Poder Legislativo, que tinha a liberdade de editar ou não a norma e, conseqüentemente, o cidadão era privado de exercer seu direito por falta de norma regulamentadora. A crítica percuciente da doutrina e de tribunais inferiores evidenciou a inocuidade da adoção da *teoria não concretista* ao equiparar o mandado de injunção à ação direta de inconstitucionalidade por omissão (BARROSO, 1993, p. 7).

O posicionamento inicial foi modificado lentamente por meio de sucessivos julgamentos em direção a uma maior efetividade do mandado de injunção. No Mandado de Injunção nº 283-DF (BRASIL, 1991c), o Supremo Tribunal Federal adotou a *teoria concretista individual intermediária*, ocasião em que assinalou o prazo de 60 dias para a últimação do processo legislativo disposto no artigo 8º, § 3º, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da CRFB, sob pena de, esgotado o prazo sem a promulgação da lei, reconhecer ao impetrante a faculdade de obter, contra a União, em ação ordinária, sentença líquida de reparação por danos. De igual forma, no Mandado de Injunção nº 232-1-RJ (BRASIL, 1992), o Supremo Tribunal Federal decidiu por fixar prazo e comunicar ao Poder Legislativo omissor para que elaborasse a norma naquele período, sob pena de, vencido esse prazo sem que a obrigação fosse cumprida, passar o autor a gozar do direito de imunidade requerida.

O apelo ao órgão legislativo incumbido na regulamentação da norma constitucional não surtia os efeitos necessários, desmoralizando não só o instrumento, em sua efetividade, mas a autoridade da decisão do Supremo Tribunal Federal. Contudo, a partir de 2007 o Supremo

Tribunal Federal sinalizou um novo horizonte jurídico na tutela das omissões legislativas. No Mandado de Injunção nº 721-DF (BRASIL, 2007), que pretendia fosse suprida a inércia em relação ao artigo 40, § 4º, da CRFB, com o objetivo de viabilizar o exercício do direito à aposentadoria especial, a decisão da Suprema Corte salientou o caráter mandamental e não simplesmente declaratório do mandado de injunção, asseverando que cabe ao Poder Judiciário não apenas emitir certidão ao órgão legislativo omissor, mas viabilizar, no caso concreto, o exercício desse direito, afastando as consequências de sua inércia. Na oportunidade, ao impetrante foi deferido o direito à aposentadoria, nos termos do artigo 57 da Lei nº 8.213/1991 (BRASIL, 1991a), que dispõe sobre planos de benefícios da Previdência Social.

Em igual sentido, foi deferido nos Mandados de Injunção nº 758-DF e nº 1.616-DF (BRASIL, 2008a, 2014). Outrossim, destacam-se os Mandados de Injunção nº 670-ES, 708-DF e 712-PA (BRASIL, 2008b, 2008c, 2008d), impetrados por sindicatos de servidores públicos estaduais e municipais, que tinham por objeto assegurar o direito de greve para os seus filiados, tendo em vista a inexistência de lei regulamentadora do artigo 37, inciso VII, da CRFB. A decisão do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, declarou a omissão legislativa e, por maioria, determinou o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legislasse sobre a matéria, e a aplicação, no que coubesse, da lei de greve vigente no setor privado (Leis nº 7.701/1988 e nº 7.783/1989) (BRASIL, 1988b, 1989), inclusive extensivo a todos os servidores públicos (eficácia *erga omnes*), com exceção do direito de greve dos policiais civis, o que configura a *tese concretista geral*. Essa ressignificação jurisprudencial pela Corte consistiu na atribuição de consequências jurídicas à inércia renitente do destinatário da obrigação de legislar (ou regulamentar) um direito estabelecido na Constituição.

A nova tendência adotada, com substrato na chamada *teoria concretista*, foi igualmente acolhida pelo regime legal que disciplina o processamento do mandado de injunção. Além de estabelecer que o legitimado passivo no mandado de injunção é o ente que tem a incumbência de regulamentar o exercício do direito (art. 3º, *caput*, segunda parte), a Lei nº 13.300/2016 (BRASIL, 2016) prevê expressamente que, uma vez declarada a existência de mora e deferido o pedido, deve a sentença, simultaneamente, estabelecer as condições em que se dará o exercício do direito pleiteado (inclusive em demanda por ação própria) e prescrever prazo razoável ao impetrado para a edição da norma regulamentadora (art. 8º, I e II).

Importa consignar que é correta a conclusão de que a Lei nº 13.300/2016 adota a vertente da *teoria concretista intermediária in-*

*dividual*, aplicada, pela primeira vez, no julgamento do Mandado de Injunção nº 283-DF (BRASIL, 1991c). A designação *intermediária* se refere ao interregno temporal que deve ser concedido ao órgão inerte para que providencie a edição da norma regulamentadora, antes de tornar viável, pelo provimento jurisdicional, o direito negligenciado pela omissão inconstitucional. Pelo conteúdo da Lei nº 13.300/2016, conclui-se que é necessário o vencimento do prazo assinalado no inciso I, do artigo 8º, para que o impetrante possa, pela via judicial, gozar do direito a que faz *jus* ou exigir seu cumprimento, a não ser na hipótese de o impetrado não atender prazo anteriormente estabelecido para a elaboração da norma (art. 8º, parágrafo único). Ora, a exigência da determinação de prazo e de seu esgotamento como condição para o exercício do direito subjetivo dilata a inconstitucionalidade por omissão, impede o desfrute imediato dessas prerrogativas e paralisa a eficácia de textos normativos cuja aplicabilidade não se encontra limitada. Melhor teria sido, então, a consagração, pela Lei nº 13.300/2016, da aludida teoria concretista imediata como efeito direto e geral da sentença que viabiliza o exercício do direito pleiteado na ação de injunção.

Em regra, a eficácia subjetiva da decisão é *inter partes* e produz efeitos até a edição da norma regulamentadora pela autoridade competente (art. 9º, *caput*, da Lei nº 13.300/2016), podendo ser conferida eficácia *erga omnes* (contra todos) se assim exigir o exercício do direito reclamado (art. 9º, § 1º). Trata-se, nesse caso, de uma extensão subjetiva dos efeitos da sentença, considerando a regra plasmada no artigo 506, do Código de Processo Civil. É cabível, também, em observância aos princípios da isonomia e da segurança jurídica, a extensão dos efeitos da decisão transitada em julgado aos casos análogos, por decisão monocrática do relator (art. 9º, § 2º). Além disso, o seu artigo 11 dispõe que a superveniência da norma regulamentadora produzirá efeitos *ex nunc* em relação aos beneficiados por decisão transitada em julgado, salvo se a aplicação da norma editada lhes for mais favorável.

#### **4. Para um necessário esclarecimento acerca do sentimento constitucional**

As breves linhas desenvolvidas nesta seção destinam-se a aclarar a ideia de *sentimento constitucional*, partindo da contribuição de Loewenstein (1976) e Lucas Verdú (1985), que se debruçaram sobre o tema das relações de poder e sua conformação ao conteúdo da Constituição. Em um segundo momento, serão pinçadas algumas das lições hermenêuticas de Ricoeur (1990), que desanuviavam a compreensão

do fenômeno do sentimento constitucional pelo ângulo do sujeito e seu acatamento aos preceitos normativos (constitucionais).

Prolegômenos teóricos sobre o sentimento constitucional foram desenvolvidos, com relativo pioneirismo, na obra *Teoría de la Constitución* (1976), de Karl Loewenstein. Para Loewenstein (1976, p. 200), a expressão *sentimiento constitucional* descreve e denota uma consciência da comunidade que, indo além e superando os tipos de antagonismos e tensões político-partidárias, econômicas e sociais existentes, “integra detentores e destinatários do poder no marco de uma ordem comunitária obrigatória”. Desse ponto de vista, a finalidade da Constituição consistiria em criar mecanismos institucionais que sirvam de limites ao exercício do poder político, especialmente em face dos abusos governamentais, e que permitam a participação legítima dos destinatários do poder no processo político. Designa uma consciência solidarizante que, como comportamento psicológico e sociológico do existencialismo político, envolve a valorização sentimental da Constituição (LOEWENSTEIN, 1976, p. 200).

A tônica recai sobre o elemento da integração política, porque a finalidade do sentimento constitucional, na concepção de Loewenstein (1976), é submeter o processo político aos interesses da comunidade, isto é, o sentimento constitucional fecunda a criação de um espaço onde as decisões políticas devem ser tomadas em benefício da população. Essa assertiva pode ser traduzida, em escala interina, na consecução dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.

Nesse contexto, o sentimento constitucional não pode ser reduzido exclusivamente à constatação da longevidade de uma Constituição, baseado no controle matemático do número de vezes que o documento

fundamental foi modificado por emenda ou foi substituído por outra ordem escrita; tampouco se equipara, em absoluto, à consciência nacional. Aliás, a superposição entre consciência nacional e sentimento constitucional é contingencial, e tende a ganhar aderência quando são cumpridos os preceitos constitucionais na relação entre os indivíduos e destes com o Estado.

Contudo, o contraste entre a sociedade brasileira e o conteúdo material da Constituição revela uma aguda “resistência de concretização”, o que enseja afirmar que, na qualidade de destinatários de preceitos normativos, ainda não cumprimos as promessas que fizemos a nós mesmos. É questão deveras complexa, que deságua na reflexão sobre os limites e possibilidades de uma reformulação da teoria constitucional brasileira e, outrossim, se não seria o caso de fincar as bases de apoio para uma transformação da práxis social. A temática ventilada é relevante, sobretudo na esfera das omissões normativas. Nesse sentido, Horta (1995, p. 108) assevera que “o acatamento à Constituição ultrapassa a imperatividade jurídica de seu comando supremo. Decorre, também, da adesão à Constituição, que se espraia na alma coletiva do país, gerando formas difusas de obediência constitucional. É o domínio do sentimento constitucional”.

Por sua vez, Lucas Verdú (1985) retoma os ensinamentos de Rossi (1877) sobre o “vínculo moral existente entre os homens e as instituições” e sustenta as bases do sentimento constitucional exatamente no substrato desse vínculo, o que, por sua vez, tem o condão de propiciar um estar na Constituição. Para Lucas Verdú (1985), o sentimento constitucional consiste na adesão interna de um país a sua Constituição, experimentada com intensidade mais ou menos consciente de seu funcionamento e de suas peculiaridades, por serem

boas e convenientes para a integração, manutenção e desenvolvimento de uma justa convivência comunitária. Desse modo, a noção *sentimento constitucional* centraliza dois predicados verbais voltados ao agente: “estimar” e “aderir”. Não importa, num primeiro plano, o conhecimento das peculiaridades intrassistêmicas da Constituição. Em sua concepção, o essencial é que o sujeito interiorize o projeto constitucional como anteparo de uma vida boa e justa, e faça por onde acatá-lo.

Mas as sutilezas desse aceite, no sentido de como essa escalada prossegue até culminar no resultado prático alcançado pelo sujeito, permanecem obscuras no prisma teórico montado por Loewenstein (1976). Sobre o assunto, Loewenstein (1976, p. 200) até se arrisca a dizer que “a formação do sentimento constitucional depende amplamente de fatores irracionais, da mentalidade e da vivência histórica de um povo”. Por outro lado, a definição apresentada por Lucas Verdú (1985) deixa subentendido indícios das etapas dessa escalada ao enfatizar um juízo de valor (“estimar”) aplicado a uma conduta de fato (“aderir”).

Não fica, porém, esclarecido em Loewenstein e Lucas Verdú, pelo menos de modo explícito, como superar e sair do dilema marcado pela oposição, de um lado, da lei, objetiva e coercitiva, e de outro, da própria consciência, subjetiva e variável. A refutação desse aparente dilema e a explicação da correlação entre lei e consciência moral, na expressão de um possível acoplamento, podem ser pensadas com base nas lições de Paul Ricoeur.

No ensaio intitulado “Consciência e lei: implicações filosóficas”, Ricoeur (2008, p. 199-200) coloca, no foco da lei, a discriminação entre bem e mal; e, no polo da consciência, o surgimento de uma identidade pessoal constituída por essa avaliação discriminadora, que desemboca na ideia de si acoplada com a ideia

do bem, tornando possível estabelecer uma correspondência entre as diversas discriminações de bem e mal e as maneiras de se orientar no espaço moral.

Num segundo aspecto, Ricoeur (2008, p. 202-204) acentua as características comuns da legalidade social que também estão por trás da voz da consciência, a fim de mostrar “como o movimento com o qual a legalidade remete à moralidade termina na remissão da moralidade à consciência”. São características a proibição (os imperativos), a pretensão à universalidade (válida para todos, consideradas, evidentemente, as normas sociais que variam no espaço e no tempo) e a pluralidade humana (consideração do outrem, de uma vida alheia). O parâmetro é o *respeito*. Ricoeur (2008, p. 205), citando Kant, explica que este concebia o *respeito* como o “único sentimento que a razão, apenas por sua autoridade, impõe sobre nós”.

Outro aspecto fundamental da filosofia de Ricoeur (2014, p. 184), que empresta valiosa contribuição ao desnudamento do sentimento constitucional, ao adotar um ponto de vista interno em relação ao conteúdo normativo constitucional, é traduzido na teoria da identidade narrativa aplicada à ação. Esse corpo teórico procura romper com a dicotomia, popularizada pela tradição de pensamento oriunda de David Hume, de que não há transição imaginável entre *dever ser* e *ser*, entre *prescrever* e *descrever*.

Por que, no final das contas, segundo Ricoeur (2014, p. 184), essa dicotomia é superável? Em primeiro lugar, porque o agente é um ser acessível a preceitos de toda ordem que contêm uma instrução, um guia sobre como terminar direito o que começou. Em segundo lugar, a identidade narrativa serve de ideia diretiva para a ampliação da esfera prática, para além da descrição. A narrativa

introduz metamorfoses imaginativas no ego, submetendo a identidade a um exercício de variação ou de manutenção, o que possibilita uma crítica da relação do sujeito consigo mesmo (RICOEUR, 1990, p. 59). Há, portanto, na narrativa, “previsões de caráter ético”, com potencial para engendrar “espaços imaginários de exercício do juízo hipotético”, que, numa conjugação com o elemento coercitivo representado pela moral, têm o condão de desvelar o fio de desate do dilema entre *prescrever* e *descrever* (RICOEUR, 2014, p. 184-185).

Retomando o ponto de vista dos agentes em relação à norma constitucional, na mesma sintonia ressoa Streck (2011), para quem a Constituição, mais do que estabelecer direitos, cumpre também o papel de denúncia social, quando a realidade circundante contrasta com o conteúdo do texto constitucional.

Ricoeur (1990, p. 17) também destinou reflexões e apontamentos à hermenêutica. Tratou de articular as premissas de um possível conceito, segundo o qual a hermenêutica pode ser entendida como a “teoria das operações de compreensão e sua relação com a interpretação dos textos”. Cumpre relevar que a hermenêutica não é um método de interpretação. Uma de suas tarefas centrais é possibilitar a ampliação do “espaço de legitimação dos processos cognitivos”. Essas observações sumárias permitem traçar um perfil de aproximação entre a hermenêutica e o sentimento constitucional.

Rememora Ricoeur (1990, p. 37-38), ainda, que a filosofia gadameriana congrega a síntese do movimento de “desregionalização” das “hermenêuticas” (da epistemologia das ciências do espírito) para uma hermenêutica “geral”. Gadamer (1960 apud RICOEUR, 1990, p. 38) denuncia que o emprego metodológico das ciências promove um “distan-

ciamento alienante” entre o sujeito e o dito objeto, destruindo, assim, a experiência de pertença que mundaniza o compreender. Há, então, na obra de Gadamer, uma aparente tensão entre o “distanciamento alienante” e a “relação de pertença” que nos insere na realidade histórica que elevamos a objeto.

A alternativa proposta por Ricoeur (1990, p. 58) para superar esse dilema reside na negação da suposta oposição entre hermenêutica e crítica das ideologias. Isso porque a crítica da ideologia seria a via curta que a compreensão de si deve percorrer caso se deixe formar pelo “mundo do texto”, e não pelos preconceitos do receptor. É nesse sentido que a hermenêutica se afigura como condição de possibilidade do reconhecimento pretendido pelo sentimento constitucional e, por via oblíqua, de enfrentamento do problema de concretização dos direitos fundamentais.

## **5. Mandado de injunção e sentimento constitucional: acesso aos direitos e diálogo constitucional**

O mandado de injunção é um dos instrumentos jurídicos de resistência contra a legislação simbólica. No contexto atual do constitucionalismo brasileiro, a legislação simbólica assume a forma de regras jurídicas antiquadamente denominadas “normas de eficácia limitada”, isto é, de regras que se expressam sob a fórmula de um “compromisso dilatatório”.

Sublinhe-se que o problema maior nem é tanto o caráter “simbólico” das disposições normativas dilatatórias, mas os efeitos perversos que podem vir a ser irradiados de modo distorcido. Numa apreciação positiva, pode-se afirmar que o símbolo tem uma dimensão metafórica com densa carga semântica e o duplo efeito de evocar toda a rede simbólica e de

desvelar um mundo diante do intérprete. O problema ocorre quando as disposições constitucionais (em especial aquelas que conferem direitos subjetivos ao cidadão) passam a ser rotuladas como legislações simbólicas de compromisso dilatatório, ou seja, “normativamente ineficazes”.

É nesse estágio da discussão que ficam mais claras as contribuições do mandado de injunção ao resgate do sentimento constitucional no horizonte das omissões normativas, seu campo de atuação. No âmbito da CRFB, esse instrumento se afigura como uma espécie de “válvula concreta de alívio” para a tensão entre jurisdição e legislação, uma vez que a Carta Magna prevê expressamente a possibilidade de judicialização de uma ampla gama de conflitos. Não que o papel institucional atribuído à *política* seja subvalorizado ou mesmo dispensado; antes, o que ocorre é uma vinculação da liberdade de atuação do legislador.

Indubitavelmente, o mandado de injunção é um instrumento de “densificação normativa”, que tonifica a fundamentalidade dos direitos e “faz parte da configuração de ‘independência’ e ‘harmonia’ entre os poderes do Estado” (BITENCOURT NETO, 2009, p. 130-131). Mas essa prestação normativa não deve ser entendida no sentido de produção de leis gerais e abstratas, porque o mandado de injunção se destina a viabilizar um direito subjetivo, com base em parâmetros fixados pela sentença no caso concreto (RIBEIRO, 2003). Isso porque a atividade decisória do juiz é, em tese, realizada com imparcialidade, mediante contraditório dispensado às partes, e o processo judicial não pode ser desencadeado por ofício (CAPPELLETTI, 1993, p. 75-76).

Diante dessas colocações, no que se refere ao acesso a direitos, o que se pode afirmar em relação a um possível aumento do sentimento constitucional a partir do mandado de injunção? É cediço que, desde sua primeira fase, marcada pelo acolhimento da tese meramente declaratória, até a consolidação da corrente concretista, o mandado de injunção foi palco de uma guinada hermenêutica, tornando possível a concretização dos direitos reclamados em juízo. Seus contornos processuais ficaram a cargo do Supremo Tribunal Federal, sendo a própria Lei nº 13.300, de 2016, um reflexo dessa evolução.

No entanto, no que diz respeito à atividade legiferante, poucos foram os direitos constitucionais que receberam regulamentação própria e ulterior aos pronunciamentos da Corte. Nesse grupo sobressaem o aviso prévio proporcional e a indenização por despedida arbitrária, em decorrência de portarias do Ministério da Aeronáutica (art. 8º, § 3º, do ADCT da CRFB), que foram objetos de regulação por leis específicas (respectivamente, Lei nº 12.506/2011 e Lei nº 10.559/2002) (BRASIL, 2011a, 2002).

O Mandado de Injunção nº 943 (BRASIL, 2013a), que teve por objeto a omissão inconstitucional relativa ao aviso prévio proporcional (art. 7º, XXI, da CRFB), por exemplo, impulsionou a atividade legislativa, uma vez que, antes da conclusão do julgamento, em 6 de fevereiro de 2013, foi promulgada a Lei nº 12.506/2011). Com efeito, esse mandado de injunção configura-se, numa perspectiva dialógica, como um mecanismo de viés democrático, propulsor de diálogo entre poderes (MANEIRO, 2016, p. 26). No Mandado de Injunção nº 943, a concessão do efeito *erga omnes* evidenciou a omissão inconstitucional e acabou por exigir uma atividade legiferante.

De acordo com Mendes (2011, p. 168), o mandado de injunção deve gerar efeitos concretos não somente em razão do interesse jurídico dos impetrantes, mas também dos “demais casos que guardem similitude”. Reafirma-se tal entendimento na Reclamação nº 6.200-RN (2009a), ao se estabelecer a dimensão objetiva das decisões proferidas nos Mandados de Injunção nº 670-ES, nº 708-DF e nº 712-PA (BRASIL, 2008b, 2008c, 2008d) e sua aplicação direta em casos semelhantes que envolvam o exercício do direito de greve pelos servidores públicos.

Ao indicar um parâmetro constitucional e fixar um prazo para a deliberação do órgão a quem incumbe a regulação infraconstitucional, o Supremo Tribunal Federal suspende o julgamento com a advertência de que, ultrapassado o prazo concedido sem a edição da respectiva lei, o impetrante fará jus à solução normativa indicada pela jurisdição. No procedimento evidencia-se um diálogo constitucional entre os poderes Judiciário e o órgão legiferante. Nessa perspectiva, a Corte funciona como um agente articulador das reflexões e debates, inclusive pela sociedade aberta dos intérpretes da Constituição (HABÈRLE, 1997). Como mecanismo dialógico, o mandado de injunção traz à tona a tensão entre o constitucionalismo e a democracia na construção de um processo institucional que visa o respeito à Constituição e sua aplicabilidade. Por meio de interações entre as instituições políticas (viés procedimentalista de deliberação) e destas com a sociedade (viés substancialista), constrói-se a interpretação constitucional e a garantia de direitos fundamentais. Dessa forma, a teoria dialógica passa a ser um instrumento para a construção de resultados específicos de garantia de direitos fundamentais, de balanceamento entre a decisão da maioria e a questão democrática, de construção de um processo deliberativo compatível com a complexidade das questões constitucionais e de prevenção à prática judicial ativista (SILVA, 2010, p. 102-103). Assim, a preocupação central do sistema está direcionada à supremacia da Constituição, que incide sobre direitos, não devendo recair sobre qualquer das estruturas de poder (SILVA, 2010, p. 23-33), ou seja, há outros fóruns de

discussão, e os poderes não detêm a última palavra sobre as grandes questões políticas (BRANDÃO, 2012, p. 287).

No viés dialógico há de se considerar o importante papel de agente catalizador e articulador do debate público na tarefa interpretativa e concretizadora dos direitos constitucionais. Nessa reflexão, aspecto que não pode ser olvidado é a continuidade de um dever constitucional de respeito e efetividade da Constituição, pela supressão de uma omissão inconstitucional e de acesso a direitos pelos cidadãos e jurisdicionados.

Assim, se por um lado, houve um incremento importante na disponibilidade e no acesso pela via judicial com o mandado de injunção, por outro, nem de longe se atingiu uma integração orgânica (e política) satisfatória (vale lembrar, escopo do sentimento constitucional) entre os tribunais, no âmbito de suas competências, e os órgãos titulares de parcela da função legislativa.

## Considerações finais

Decorridos trinta anos de vigência da CRFB, pouca efetividade foi atribuída ao mandado de injunção, inclusive pela demora na sua regulamentação pela legislação infraconstitucional. O mandado de injunção e, por que não dizer, a Lei nº 13.300, de 2016, que o regulamenta, refletem, em certa medida, a recusa hermenêutica aos efeitos paralisantes de um esquema que insiste em neutralizar a produção imediata dos efeitos das normas constitucionais, em especial aquelas que investem o cidadão numa posição ativa de gozo de um direito-poder. Reconhecida a mora legislativa e comprovada a titularidade por parte do impetrante, a ação do mandado de injunção promove a concretização do direito, por meio de prestação normativa, provisória e efetiva. Daí porque se afirmar que o novel *writ* constitui, na jurisdição constitucional, peça-chave da tensão verificada entre jurisdição e legislação.

Nessa perspectiva, o que se pode verificar é que, realmente, houve um significativo aumento, pela via judicial, do acesso aos direitos ou prerrogativas constitucionais. Apesar disso, a tão sonhada integração política, preocupação nuclear do sentimento constitucional, ainda não ocorreu de modo efetivo e satisfatório. Muitos direitos definidos na Carta da República ainda não foram regrados pelo Legislativo, permanecendo enclausurados na torre dos projetos de lei que aguardam votação. Tudo isso evidencia a necessidade de mudança de compreensão e postura em relação ao projeto constitucional, inclusive de incorporação de um diálogo entre as instituições e a sociedade.

Tal mudança de postura perante o texto constitucional requer, em primeiro lugar, a compreensão da tradição que nos precede e com a qual nos vinculamos. Vale notar que essa tradição se manifesta no “mundo do texto” normativo da Constituição. Em segundo lugar, essa mudança é marcada pela conjugação de uma virada ética, isto é, a adoção de um norte de conduta pautado em determinados princípios e orientador da própria praxe. Com isso, estariam entreabertas as portas que interditam uma zona de contato maior entre a consciência nacional (dos cidadãos em geral) e o projeto constitucional insculpido na Carta de 1988.

### **Sobre os autores**

Eriberto Francisco Bevilaqua Marin é doutor em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; professor associado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, GO, Brasil; foi diretor da Faculdade de Direito da UFG (2006-2009) e vice-reitor dessa mesma instituição (2010-2013).

E-mail: eribertomarin@yahoo.com.br

Pedro Henrique Araújo de Alvarenga Bezerra é bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil.

E-mail: henrique.pedro1861@gmail.com

### **Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>1</sup>**

#### **MANDAMUS OF INJUNCTION AND CONSTITUTIONAL SENTIMENT**

**ABSTRACT:** The mandamus of injunction is a constitutional action regulated by article 5, item LXXI, of the Brazilian Constitution of 1998, and it is an instrument that can be used by both physical persons and legal entities, in the face of a concrete case, with the purpose to protect the constitutional rights and guarantees and prerogatives such as the ones inherent to nationality, sovereignty and citizenship that are being hindered by the total or partial lack of a regulatory act from the Legislator or from the Public Administrative Bodies. It is a legal-procedural instrument that reflects the trend of the contemporary constitutionalism with emphasis on the normative force of the Constitution. Over the thirty years existence of our current Constitution, the Mandamus of Injunction did not induce, with some exceptions, the activity of promulgation of regulatory acts. In this sense, theorizing about the importance of a constitutional sentiment, which might promote a shift in the civic consciousness and attitude, may contribute to the access of the rights and also to the constitutional dialogue and, consequently, lead to a stronger commitment to safeguard the constitutional project.

**KEYWORDS:** MANDAMUS OF INJUNCTION. UNCONSTITUTIONAL OMISSION. CONSTITUTIONAL SENTIMENT. ACCESS TO RIGHTS. CONSTITUTIONAL DIALOGUE.

---

<sup>1</sup>Sem revisão do editor.

## Como citar este artigo

(ABNT)

MARIN, Eriberto Francisco Bevilaqua; BEZERRA, Pedro Henrique Araújo de Alvarenga. Mandado de injunção e sentimento constitucional. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 219, p. 53-73, jul./set. 2018. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril\\_v55\\_n219\\_p53](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p53)>.

(APA)

Marin, E. F. B., & Bezerra, P. H. A. A. (2018). Mandado de injunção e sentimento constitucional. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(219), 53-73. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril\\_v55\\_n219\\_p53](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p53)

## Referências

AGRA, Walber de Moura. *Republicanism*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

BARROSO, Luis Roberto. Mandado de injunção: perfil doutrinário e evolução jurisprudencial. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 191, p. 1-13, jan./mar. 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45637/47410>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *O Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

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

BITENCOURT NETO, Eurico. *Mandado de injunção na tutela de direitos sociais*. Salvador: JusPODIVM, 2009.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod\\_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf)>. Acesso em: 8 ago. 2018.

BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.701, de 21 de dezembro de 1988. Dispõe sobre a especialização de Turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 dez. 1988b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 jun. 1989.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 maio 1990.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 maio 1991a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 107/DF. Requerente: José Emídio Teixeira Lima. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Moreira

Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, 2 ago. 1991b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81745>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 283/DF. Impetrante: Alfredo Ribeiro Daudt. Impetrado: União Federal; Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça*, Brasília, 14 nov. 1991c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81766>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 232-1/RJ. Requerente: Centro de Cultura Professor Luiz Freire. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, 27 mar. 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81759>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 maio 1993.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 jan. 1994a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 20/DF. Recorrente: Confederação dos Servidores Públicos do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça*, Brasília, 19 maio 1994b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81733>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 361/RJ. Requerente: Sindicato das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Comércio do Estado do Rio de Janeiro – SIMPEC RJ. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Néri da Fonseca. *Diário da Justiça*, Brasília, 17 jun. 1994c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81794>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Questão de ordem no mandado de injunção n. 352/RS. Requerente: Francisco Severo Studzinski. Requerido: Retificadora de Motores Praia Ltda. Relator: Min. Néri da Silveira. *Diário da Justiça*, Brasília, 12 dez. 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81914>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 472/DF. Impetrante: Confederação Nacional da Agricultura – CNA. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça*, Brasília, 2 mar. 2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81827>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002. Regulamenta o art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 nov. 2002.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 721/DF. Requerente: Maria Aparecida Moreira. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 30 nov. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=497390>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 758/DF. Impetrante: Carlos Humberto Marques. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 26 set. 2008a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=550429>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 670/ES. Impetrante: Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado do Espírito Santo – SINDPOL. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. Mauricio Corrêa. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 31 out. 2008b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558549>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 708/DF. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa – SIMTEM. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 31 out. 2008c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558551>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 712/PA. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará – SINJEP. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. Eros Grau. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 31 out. 2008d. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 6.200/RN. Impetrado: Juiz Federal da 5ª Vara Federal do Rio Grande do Norte. Impetrante: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – UNAFISCO SINDICAL. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 2 fev. 2009a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9268852>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 788-8/DF. Impetrante: Maria Aparecida Caetano Lenarduzzi. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Carlos Britto. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 8 maio 2009b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=591237>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 795-1/DF. Impetrante: Creuso Scapin. Impetrado: Presidente da República. Relatora: Min. Carmén Lúcia. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 22 maio 2009c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=593668>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 ago. 2009d.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.128-A, de 2009. Disciplina o processo e julgamento do mandado de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Autoria: Dep. Flávio Dino. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 9 out. 2009e. [Situação: Transformado na Lei Ordinária 13300/2016]. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao.jsessionid=33E25DDD041BE6A12E3C3F35C104C9AC.nodel?idProposicao=453192&ord=0>>. Acesso em: 9 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 1.083/DF. Impetrante: Manoel Baía Campos. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 3 set. 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613863>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.506, de 11 de outubro de 2011. Dispõe sobre o aviso prévio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 out. 2011a.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no mandado de injunção n. 2.814/DF. Agravante: Estado de Santa Catarina. Agravado: Albertina Cardoso Baptista. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 1ª dez. 2011b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1597695>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no mandado de injunção n. 1.011/SE. Agravante: Francisco Genilson Pinheiro Guanabara. Agravado: Presidente da República. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 30 maio 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2086784>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 943/DF. Impetrante: Raimundo Nonato de Almeida. Impetrado: Companhia Vale do Rio Doce – CVRD. Relator: Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 2 maio 2013a. Disponível

em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3716117>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 5.202/DF. Impetrante: Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos de Serviços de Saúde de Brasília-DF. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 20 maio 2013b. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=141119377&ext=.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 1.616/DF. Impetrante: Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – UNAFISCO SIDICAL. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 28 abr. 2014. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=217186015&ext=.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 jun. 2016.

BRITO, Thomás Luz Raimundo. *Mandado de injunção: a decisão, os seus efeitos e a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no combate à omissão legislativa*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015.

CAPPELETTI, Mauro. *Juízes legisladores?*. Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1993.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Teoria geral do novo processo civil: de acordo com a Lei 13.256, de 4 fevereiro de 2016*. São Paulo: Malheiros, 2016.

ECHAIZ ESPINOZA, Danielle Sales. *Entre substancialismo e procedimentalismo: elementos para uma teoria constitucional brasileira adequada*. Maceió: Edufal, 2009.

GOMES, Randalpho. *Mandado de injunção*. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1989.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

HACHEM, Daniel Wunder. *Mandado de injunção e direitos fundamentais: uma construção à luz da transição do estado legislativo ao estado constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

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

LUCAS VERDÚ, Pablo. *El sentimiento constitucional: aproximación al estudio del sentir constitucional como modo de integración política*. Madrid: Reus, 1985.

MANEIRO, Renata de Marins Jaber. Mandado de injunção e jurisdição dialógica: algumas considerações a partir do caso do MI n. 943. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU-URUGUAI, 2016, Montevidéu. *Anais...* Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 25-41. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/9105o6b2/9fp7g9id/7v73hjmN6g79a0cQ.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MEDINA, José Miguel Garcia. *Novo Código de Processo Civil comentado: com remissões e notas comparativas ao CPC/1973*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais*. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. O mandado de injunção e a necessidade de sua regulação legislativa. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 13, n. 100, p. 165-192, jul./set. 2011. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/134/126>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. S.O.S. para o mandado de injunção. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 11 set. 1990. Caderno 1, p. 11.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

OLIVEIRA, Marcelo Cattoni Andrade de. *Tutela jurisdicional e Estado democrático de direito*: por uma compreensão constitucionalmente adequada do mandado de injunção. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

PACHECO, José da Silva. *O mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

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

RIBEIRO, Ricardo Silveira. *Omissões normativas*. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

RICOEUR, Paul. *Teoria da interpretação: o discurso e o excesso de significação*. Tradução de Artur Morão. Rio de Janeiro: Edições 70, 1976.

\_\_\_\_\_. *Interpretação e ideologias*. Tradução e apresentação de Hilton Japiassu. 4. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1990.

\_\_\_\_\_. *O justo: a justiça como regra moral e como instituição*. Tradução de Ivone C. Benedetti. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008. v. 1.

\_\_\_\_\_. *O si-mesmo como outro*. Tradução de Ivone C. Benedetti. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

ROSSI, Pellegrino. *Cours de droit constitutionnel*. 2. ed. Paris: Guillaumin, 1877.

SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. *O mandado de injunção e a inconstitucionalidade por omissão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. Comentário ao artigo 5º, LXXI. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. (Coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 479-485.

SILVA, Cecília de Almeida et al. *Diálogos institucionais e ativismo*. Curitiba: Juruá, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Mandado de injunção e habeas data*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

STRECK, Lênio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

\_\_\_\_\_. *Verdade e consenso: Constituição, hermenêuticas e teorias discursivas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.