

Mandado de Injunção como instrumento de acesso a direitos e a Lei nº 13.655/2018

LUCIANA CRISTINA DE SOUZA

Resumo: O artigo apresenta uma reflexão sobre a demora histórica na regulamentação do Mandado de Injunção. Mais do que a preocupação com o rito, analisa a relevância das implicações antidemocráticas de uma omissão legislativa tão longa, visto que o *writ* somente foi regulamentado 28 anos após a entrada em vigor da Constituição Cidadã. Também desenvolve uma comparação entre o cenário criado pelo novo tratamento dado ao Mandado de Injunção, notadamente como instrumento coletivo, em face das limitações impostas pela Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e trouxe limites à judicialização de direitos. Para isso, adota-se a metodologia de análise sociopolítica das novas relações políticas e cidadãs desenvolvidas nesse contexto, aliada à descrição da legislação. Escolheu-se o método de pesquisa dialético por considerar o impacto da regulamentação do Mandado de Injunção no Estado Democrático brasileiro, inclusive quanto aos efeitos para a gestão de políticas públicas.

Palavras-chave: Constituição. Direitos fundamentais. Gestão pública. Políticas públicas. Mandado de Injunção.

Writ of Injunction as rights access instrument and the Law 13.655/2018

Abstract: The article reflects on the historical delay in the regulation of the Writ of Injunction. More than the concern with the rite, it analyzes the relevance of the undemocratic implications of such a long legislative omission, since it was only regulated 28 years after the Citizens Constitution came into force. It also develops a comparison between the scenario created by the new treatment given to this writ, notably as a collective instrument, in face of the limitations imposed by Law 13.655/2018, which changed the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law, and brought limits to rights judicialization. One applied the methodology of

Recebido em 3/5/19
Aprovado em 15/7/19

socio-political analysis of the new political and citizen relations developed combined with the analysis of the legislation. One chose the dialectic method because it considered the impact of the injunction regulation in the Brazilian Democratic State, including the effects for the management of public policies.

Keywords: Constitution. Fundamental rights. Public management. Policies. Writ of Injunction.

1 Introdução

O artigo procede a uma reflexão sobre o papel do Mandado de Injunção (MI) para a efetivação da democracia brasileira. Para isso, analisa sua função como instrumento de judicialização de questões sociais no País e considera como referencial normativo a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL [2019a]) e a Lei nº 13.300/2016 (BRASIL, 2016), que regulou o rito desse remédio constitucional nas modalidades individual e coletiva. Também reflete sobre a prolongada espera por sua regulamentação pelo Poder Legislativo, ao qual esse *writ* especialmente se aplica na defesa de direitos fundamentais inviabilizados por omissão legislativa. Embora vigente na ordem jurídica desde a promulgação da CRFB, a norma regulamentadora de seu rito somente foi promulgada em 2016, o que sem dúvida representa prejuízo para os cidadãos, dada a subutilização desse instrumento de defesa durante as primeiras décadas de vigência da CRFB. Por fim, considera os impactos desse *writ*, particularmente em sua modalidade coletiva, em face das limitações criadas pela Lei nº 13.655/2018 (BRASIL, 2018b), que visou proteger a gestão pública dos impactos orçamentários das decisões oriundas da judicialização de direitos fundamentais.

Ab initio, diversas têm sido as ponderações feitas pela doutrina quanto ao MI. Após sua regulamentação, Gilmar Mendes, André Rufino do Vale e Fábio Lima Quintas lançaram obra explicando o rito processual a ser seguido sob a ótica do Supremo Tribunal Federal (STF). Outros manuais técnicos também foram publicados após o advento da Lei nº 13.300/2016, que regulamentou o *writ*, mas esse viés procedimental não é a preocupação fulcral deste texto. Neste artigo, ressalta-se o que Chaddad e Piovesan há muito tempo têm apontado como uma necessidade do ordenamento jurídico para salvaguardar direitos fundamentais e o acesso à justiça: regulamentar o remédio constitucional para que os cidadãos tenham

seus direitos preservados em face da omissão daqueles que deveriam tê-los representado nesse sentido, os legisladores. Por esse instrumento, poderiam alcançar maior efetividade das garantias que a CRFB pretende a todos assegurar.

A hipótese que se levanta, com base nessa inferência, é que a falta de conexão entre eleitos e eleitores causa o distanciamento representativo e, conseqüentemente, prejudica o compromisso dos parlamentares com os cidadãos. Por esse motivo, por vários anos não houve empenho em regulamentar o MI, visto que aumentaria o nível de responsabilização dos mandatários políticos. A gravidade do descompromisso do Congresso ao longo de anos com a regulamentação do procedimento para o MI fica patente ao se considerar que a efetividade das normas protetivas dos direitos fundamentais é a sua principal razão de ser e o motivo pelo qual essa garantia é cláusula pétrea.

A ausência por 28 anos de norma regulamentadora evidencia um sério problema do modelo pseudodemocrático brasileiro, pois aqueles cuja função principal é legislar em favor da sociedade olvidaram seu papel de representantes do povo ao se afastarem do dever de regulamentar *writs* constitucionais como o MI. E isso se prolongou por um período historicamente muito significativo se considerarmos a urgência dos cidadãos de usufruir dessa medida protetiva. Isso é uma infidelidade aos princípios éticos e democráticos inerentes ao mandato político recebido por meio do voto, notadamente se destacarmos o fato de que os remédios constitucionais estão listados como cláusulas pétreas.

Se a separação dos Poderes é protegida contra emendas constitucionais abusivas que porventura tentem diminuir-lhe a eficácia normativa, também o são os direitos e garantias individuais listados no art. 5º, conforme o art. 60, § 4º – ambos da CRFB. Toda atitude, comissiva ou omissiva, no sentido de limitá-los deve ser

vista como atentado ao Estado Democrático de Direito. Se as deliberações com o intuito de os abolir são nocivas à ordem constitucional, igualmente graves são as omissões das quais decorrem obstáculos ao acesso a essas prerrogativas dos cidadãos.

Com a frustração em alcançar acesso a direitos basilares inviabilizados pela falta de norma regulamentadora e pela omissão legislativa quanto ao MI, frequentemente se entende a judicialização como única via de sua efetivação e recorre-se, então, ao Poder Judiciário para suprir a inação do Poder Legislativo – motivo pelo qual o sistema de *checks and balances* é tão necessário. As decisões judiciais, em alguns casos, solucionam causas individuais; em outros, no entanto, seu alcance atinge diversos destinatários, podendo chegar ao ponto de se tornarem genuínas medidas estruturadoras do acesso a direitos no Estado Democrático (MANEIRO; CRUZ, 2016). Por isso, desenvolve-se aqui a concepção de decisões judiciais estruturantes, as quais se têm amplificado no Poder Judiciário como instrumentos de judicialização. Seu campo de atuação aproxima-se do previsto na nova regulamentação sobre MI na modalidade coletiva.

Considerando-se esses apontamentos, o recorte epistemológico deste artigo descreverá as perspectivas teóricas de Avritzer sobre democracia e informações da base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Quanto ao *writ*, são seminais as reflexões de Piovesan (2003) e Chaddad (2011), cuja preocupação com o tema do acesso à justiça data de muito tempo. Para promover essa crítica, recorreu-se também aos debates sobre a judicialização de questões políticas como instrumento de efetivação de direitos fundamentais; para tanto, fez-se a leitura de Streck (2016) e Fulgêncio (2018).

Embora existam outros vieses de debate sobre o tema, esses pesquisadores foram escolhidos devido ao fato de suas propostas serem condi-

zentes com a crítica apresentada neste trabalho e permitirem a reflexão sob outra perspectiva que não apenas a do controle de constitucionalidade, como usualmente o MI é visto, na modalidade de controle difuso, em alternância à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO). O ponto central da discussão proposta pela hipótese é de natureza política, e não jurídica, porque, diante dos resultados dessa pesquisa, infere-se que a falta de regulamentação do remédio decorre do distanciamento político entre povo e representantes eleitos. Nossa preocupação no presente texto foi criticar a mora legislativa e seu impacto negativo para a democracia em vez de perquirir, no momento, sobre os quesitos de verificação da constitucionalidade que podem estar presentes numa ação judicial no âmbito desse *writ*.

Para isso, adotou-se a metodologia da análise sociopolítica, pois foram consideradas as transições do modelo democrático após 1988 (MANEIRO; CRUZ, 2016), bem como as experiências de cidadania que se desenvolveram no âmbito das novas relações políticas vivenciadas pelos atores sociais. Esse contexto histórico dos últimos anos é o pano de fundo das reflexões e evidencia como o fenômeno do incremento da participação popular ocorrido nos últimos anos (AVRITZER, 2016) pode ser considerado uma das causas do aumento da pressão pela regulamentação do *writ*. Para corroborar essas conclusões, combinou-se essa investigação científica com a análise da legislação pertinente na perspectiva do método dialético, tendo em vista a importância de se compreenderem as relações de poder inseridas no processo de regulamentação do MI e o seu impacto no Estado Democrático de Direito.

2 A judicialização como função suplementar e estruturante

Inicialmente, aponta-se que problemas de conexão eleitoral comprometem a representatividade e mantêm fechado o modelo de funcionamento dos órgãos estatais. O Legislativo, que dialoga insuficientemente com a população, perde a oportunidade de ser mais assertivo e atento à realidade social. Como explica Avritzer (c2002), as inovações institucionais de mecanismos participativos são salutares para a prática democrática; por isso, é essencial assegurar que grupos sociais mais vulneráveis não somente possam eleger representantes com uma identidade semelhante à sua, mas também continuar a ser ouvidos após encerrado o processo eleitoral. Quando os cidadãos são sub-representados, as ações judiciais de proteção de direitos fundamentais proliferam, especialmente *writs* como mandado de segurança, MI, *habeas data* etc.

A conexão eleitoral entre mandatários políticos e povo é crucial. Se existirem obstáculos nessa relação, pode haver obstrução do acesso a inúmeros direitos. Alguns problemas graves podem causar essa perda de conexão: obstáculos na aquisição e no processamento de informações políticas pelos eleitores, falta de transparência dos órgãos públicos, complexidade do sistema partidário e incoerência dos partidos, limitação nas alternativas de escolha de representantes, níveis de corrupção (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010; AVRITZER, 2016). Nesses casos, tornam-se relevantes o grau de eficiência do Poder Judiciário e sua independência em relação às influências políticas, uma vez que ele se tornará a via de proteção dos cidadãos nas situações em que o canal legislativo-político falhar.

A atuação do Poder Judiciário por meio de decisões judiciais que estruturam ações políticas ante a inação dos demais Poderes – chamadas *decisões estruturantes* – tem o compromisso de fazer cumprir o “pacto firmado anteriormente entre a Sociedade Civil e o Estado Democrático de Direito, o qual deve honrá-las sob pena de ser a inação estatal causa de perda do reconhecimento de direitos fulcrais para a dignidade do ser humano” (SOUZA, 2016, p. 18). Portanto, exerce *função suplementar* (SOUZA, 2016) ou *contingencial* (STRECK, 2016) quanto à necessidade de defesa de direitos fundamentais cuja efetividade tenha sido comprometida pela carência de políticas públicas que consistam em obrigação da Administração Pública, mas esta é silente quanto à solução do problema.

Assim, decisões estruturantes ocorrem com mais frequência na atualidade porque a garantia de efetivação dos direitos fundamentais é um anseio de extrema relevância para a Sociedade Civil a partir do século XX e, no caso brasileiro no cenário posterior à década de 1980, quando gradativamente realizou-se a redemocratização brasileira. Neste contexto, o Poder Judiciário passou a assumir um dever de agir como agente político por meio de decisões estruturantes com o intuito de viabilizar a implementação de políticas públicas voltadas a assegurar tais direitos fundamentais [...] não é um caminho constitucionalmente inválido desde que a judicialização se atenha ao seu papel excepcional de resolver omissão estatal frente a direitos fundamentais que precisam de efetivação (SOUZA, 2016, p. 21).

Um método que se pode empregar para avaliar a adequação de se judicializar uma questão política é indicado por Streck (2016, p. 725): “a decisão (uma determinada decisão), nos moldes em que foi proferida, pode ser repetida em situações similares?”. Se a resposta for “sim”, isso significa que se está diante de uma questão ampla, abarcável por uma política que atenda aos cidadãos de modo geral, como deveria tê-lo feito o gestor público zeloso de boa governança. Nesses casos, a decisão judicial vem em socorro ao pacto de ações firmado entre Poder Público

e cidadãos por estar munida de um caráter de “universalidade”, como o têm as políticas públicas. Todavia, se a resposta for “não”, corre-se o risco de ingerência do Poder Judiciário no Poder Executivo e, *in casu*, o magistrado ou tribunal deveria abster-se de intervir de modo ativista, dado que tal decisão poderia afetar o equilíbrio deste com outros direitos fundamentais.

Com efeito, as decisões estruturantes são provimentos oriundos do Poder Judiciário por meio dos quais são efetivados direitos fundamentais previstos, previamente dispostos em leis e cuja efetividade deveria ter sido provida por uma ação política, a qual, no entanto, foi inadequadamente implantada ou olvidada pela autoridade competente – o que configura ofensa à cidadania. Nesses casos, cabe a possibilidade jurídica de defesa das prerrogativas da pessoa ofendida por meio do MI, individual ou coletivo. Constitucionalmente podem ser consideradas válidas tais decisões se prolatadas de modo suplementar à função típica do Poder Legislativo omissivo e com o único intuito de garantir obediência à norma jurídica relegada a segundo plano pelo agente público no desempenho de suas funções e que, por isso, não tenha protegido direitos dos cidadãos.

Também desempenha o papel de instrumento de acesso democrático a direitos (MANEIRO; CRUZ, 2016), pois a injunção pretendida pela judicialização visa a implementar na vida prática do ofendido que recorre ao Poder Judiciário os direitos olvidados pela omissão, podendo igualmente ser estendida a outros, “universalmente”, de acordo com o art. 9º, § 1º, da Lei nº 13.300/2016. Assim, garante o adequado cumprimento das normas cuja regulamentação for relegada pelo Poder Legislativo. No caso das normas sobre políticas públicas, as decisões estruturantes farão cumprir o que foi pactuado entre os atores políticos, Estado e sociedade civil, nos fóruns deliberativos que fomentaram

a redação das leis e planos orçamentários nos quais tais ações da Administração Pública foram previstas e, portanto, tornaram-se obrigação do gestor público.

As propostas orçamentárias, notadamente nos municípios, em que se utiliza a metodologia deliberativa de orçamento participativo, pactuam um compromisso entre governante e governados, gerando para o gestor público uma obrigação de fazer. Ao proferir uma decisão estruturante, o órgão julgador apenas reconhece a existência da obrigação e determina o seu cumprimento para que a má gestão não prejudique garantias essenciais para a vida dos munícipes, tendo em vista o dever de cumprir o pacto firmado. Quanto mais próxima a decisão estruturante for da previsão orçamentária e das deliberações que a originaram, maior a certeza a respeito de que obrigações foram descumpridas e de que medidas devem ser definidas pela sentença ou acórdão visando recompor a situação dissonante gerada pela omissão do órgão responsável: “Contra o ato daquele Poder que as prejudicar, cabe defesa pela via judicial, de modo que o cidadão, pela diferença de forças para com a autoridade pública, não fique à sua mercê e sofra prejuízos em seus direitos fundamentais” (SOUZA, 2016, p. 25).

Ao recorrer à judicialização de tais questões políticas, o cidadão nada mais faz que exigir o cumprimento de obrigação previamente definida entre ele e o Poder Público, o qual, ao descumprir o seu papel, somente pode justificar-se nos casos em que a reserva do possível se aplica, evitando-se que esse princípio sirva de escusa eterna para desprezar direitos fundamentais ou deixar de regulamentar legislação necessária para viabilizar as prerrogativas do cidadão. As omissões e as ações que prejudicam a viabilidade da fruição de direitos fundamentais, mesmo quando por redação propositadamente confusa ou parcialmente lacunosa da norma, demonstram descaso

dos que deveriam representar a vontade popular manifestada no voto e, logo, uma infidelidade política ao cidadão.

As decisões que judicializam direitos para atribuir-lhes a devida efetividade constitucionalmente esperada, sobretudo quando o fazem em caráter *erga omnes*, são meios estruturantes de acesso às garantias dispostas como cláusulas pétreas na CRFB. Nas últimas décadas, a maioria parlamentar não atuou politicamente para efetivar tais garantias. Isso, em parte, explica a forte tendência à judicialização nos últimos anos, uma vez que o recurso ao Poder Judiciário se tornou imprescindível para assegurar que os arts. 1º, 5º e outros da CRFB se tornassem efetivos em face da postura dos demais Poderes. Para isso, também existe o princípio da separação inscrito no art. 2º: atuando de modo distinto, podem mais facilmente exercer controle uns sobre os outros segundo o modelo dos *checks and balances*. Sua interpretação deve ser feita em consonância com outra cláusula pétrea, a das garantias constitucionais, e com o art. 2º da Lei nº 13.300/2016:

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 (BRASIL, 2016).

A judicialização pode representar, em alguns casos, uma resposta às falhas democráticas e de efetivação dos direitos constitucionais. Ela atua para fazer respeitar o que foi pactuado democraticamente e deve, portanto, ser cumprido por ser uma escolha estruturante (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010), a qual gera impacto coletivo relevante para a população, mesmo quando a causa é, às vezes, individual. E o Poder Judiciário tem apresentado maior permeabilidade a essas demandas (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010). Quanto às omissões legislativas, a judicialização por meio do MI tem importante função para a defesa dos direitos cuja efetividade esteja prejudicada pela ausência da devida norma regulamentadora, a qual era uma obrigação do poder político eleito.

No entanto, é importante ressaltar outro aspecto da judicialização, quando ela, contrariando a concepção jurídico-constitucional de proteção dos direitos fundamentais, visa à proteção de segmento político-econômico específico – o que por vezes ocorre, conforme aponta a análise do Ipea já mencionada. No julgamento do MI nº 107, de 21/4/1989 (BRASIL, 1989), foi significativa a responsabilidade dos ministros do STF no enfraqueci-

mento dessa garantia constitucional; nos últimos anos, têm mitigado suas interpretações “de modo a manter em vigor as estruturas institucionais pretéritas que serviam de óbice à efetivação dos direitos constitucionais de caráter social e econômico” (FULGÊNCIO, 2018, p. 217). Como observam Piovesan e Chaddad (2013, p. 451): “[v]erifica-se que o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar as primeiras demandas trazidas em sede de mandado de injunção, retirou-lhe a potencialidade e o sentido”.

Sem contar o fato de que, no primeiro ano de vigência da CRFB, o STF optou por nem sequer conhecer das primeiras ações de MI impetradas (FULGÊNCIO, 2018, p. 199). No MI nº 107, os ministros chegaram mesmo a questionar a *natureza jurídica* do remédio constitucional, o que evidencia problemas no seu reconhecimento como cláusula pétrea relativa às garantias individuais. Considerando essa atuação inicial do STF, vê-se que os obstáculos à regulamentação e à aplicação do MI – esta última decorrente em certa medida da primeira, o que dificultou o entendimento de sua executoriedade – resultaram no comprometimento do *writ* e no inegável prejuízo da fruição de direitos pelos seus destinatários, que deveria ter sido assegurada por esse remédio. A timidez do STF em enfrentar a questão, somada à baixa conexão eleitoral entre o Congresso e o povo, resultou na espera de 28 anos pela regulamentação e em hermenêuticas menos avançadas do que o esperado na defesa dessa garantia.

3 O impacto democrático da Lei nº 13.300/2016

Serão analisados aqui particularmente quatro aspectos da Lei nº 13.300/2016, que regulamentou o rito procedimental do MI, devido ao impacto que produzem no seu papel de instrumento democrático.

3.1 Sobre o estado de mora legislativa

Art. 8º Reconhecido o estado de mora legislativa, será deferida a injunção para:

I – determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora;

II – estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado.

Parágrafo único. Será dispensada a determinação a que se refere o inciso I do *caput* quando comprovado que o impetrado deixou de atender, em mandado de injunção anterior, ao prazo estabelecido para a edição da norma (BRASIL, 2016).

Como se observa, o inc. II do art. 8º especifica parâmetros para uma decisão judicial estruturante no âmbito do MI. O estado de mora legislativa autoriza essa atuação jurisdicional porque o seu propósito, no caso, é restaurar o equilíbrio democrático rompido pela inação do Poder Público, o que afeta negativamente os valores constitucionais inscritos no art. 1º da CRFB, além de outros dispositivos. O parágrafo único prevê sanção de natureza processual em caso de comportamento reincidente de omissão legislativa. As medidas estruturantes elencadas são cruciais para o regime democrático, porque têm a finalidade de recompor direitos ofendidos por aqueles cuja função político-constitucional é a de agir em nome da sociedade, e não de interesses particulares.

Quanto à razoabilidade do prazo, deve ser apurado o grau de urgência de suprimento da norma lacunosa em razão da mora legislativa, visto que há situações em que será imprescindível a concessão de liminar para que o atraso, já evidente, não ocasione ainda maiores prejuízos ao ofendido em virtude da ineficiência do órgão que deveria ter promulgado a norma faltante ou inadequadamente elaborada.

Todavia, nesses casos a postura assumida pelo STF de mitigar o MI pode vir a ter efeito prejudicial sobre as decisões dos demais tribunais e magistrados, pois estes podem escusar-se de proferir mais rapidamente sentenças e acórdãos cruciais para o acesso a direitos fundamentais supostamente amparados pelos argumentos que o STF construiu ao longo dos últimos anos. Isso comprometeria a qualidade da aplicação do *writ* e ofenderia o art. 5º, LXXVIII, da CRFB (“a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”), além do § 1º do mesmo artigo (“As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”) (BRASIL, [2019a]).

Outra dificuldade de concreção do impacto democrático do MI consiste no possível conflito entre decisões judiciais estruturantes e os instrumentos processuais que visam uniformizar jurisprudências, a exemplo da Repercussão Geral e do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. As primeiras têm a função de organizar parâmetros de executoriedade de direitos fundamentais que, em tese, já deveriam ter sido estruturados por norma regulamentadora. Aplicando-se uma decisão estruturante planificadora de inúmeros casos semelhantes, corre-se o risco de julgar por uma mesma medida situações em que a razoabilidade apresenta distinções e ainda de transformar em regra o que na Lei nº 13.300/2016 é exceção – a extensão dos efeitos da decisão judicial.

3.2 Sobre a possibilidade de efeito *ultra partes* ou *erga omnes* da decisão

Art. 9º A decisão terá eficácia subjetiva limitada às partes e produzirá efeitos até o advento da norma regulamentadora.

§ 1º Poderá ser conferida eficácia *ultra partes* ou *erga omnes* à decisão, quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração.

§ 2º Transitada em julgado a decisão, seus efeitos poderão ser estendidos aos casos análogos por decisão monocrática do relator.

§ 3º O indeferimento do pedido por insuficiência de prova não impede a renovação da impetração fundada em outros elementos probatórios (BRASIL, 2016).

Como se observa, o § 2º do art. 9º da Lei nº 13.300/2016 aponta o relator do MI como a autoridade adequada para estender a decisão estruturante a casos análogos, diferentemente do que o Código de Processo Civil (BRASIL, [2019b]) enuncia. A razão é que, como essa garantia constitucional é suplementar à função típica

legislativa de outro Poder estatal, a estruturação judicial de soluções que sanem prejuízos causados pela omissão de norma regulamentar será mais bem apreciada na sede do juízo que dele conhece, dado seu caráter excepcional. Exemplo disso é o que dispõe o art. 13 da Lei nº 13.300/2016: “a sentença fará coisa julgada limitadamente às pessoas integrantes da coletividade, do grupo, da classe ou da categoria substituídos pelo impetrante, sem prejuízo do disposto nos §§ 1º e 2º do art. 9º” (BRASIL, 2016). A amplificação dos efeitos da decisão é a exceção por não ser uma função típica do Poder Judiciário, mas apenas sua suplementação em decorrência de potencial prejuízo democrático pelo descumprimento de dever constitucional por um outro Poder (SOUZA, 2016). É parte do modelo de *checks and balances*, não uma competência regular e própria do órgão julgador.

Segundo Piovesan e Chaddad (2013), a Lei nº 13.300/2016 adotou a corrente concretista individual como regra geral (*inter partes*); porém, manteve espaço excepcional para a corrente concretista geral (*erga omnes*). Infere-se que isso ocorreu devido à função de decisão judicial estruturante que o MI apresenta.

3.3 Sobre a aplicação da norma mais favorável

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 (BRASIL, 2016).

Outro exemplo dessa excepcionalidade, mas também do inegável impacto democrático do MI, é a possibilidade de aplicação da norma mais favorável para os destinatários da decisão – o que também ressalta o cuidado que se deve ter ao estendê-la a casos análogos. Aos que forem contemplados com medidas estruturantes oriun-

das de decisões em sede de MI será aplicada uma regra de equilíbrio, por meio da qual o foco central seja genuinamente a proteção dos direitos fundamentais, já que a premissa constitucional de direito adquirido estará vinculada à norma que evidentemente melhor beneficiar o seu destinatário, sem ater-se à questão temporal processual. Isso evidencia o aspecto corretivo do MI quanto aos prejuízos que a omissão legislativa possa ter causado à vida daqueles que impetraram.

3.4 Sobre a aplicação na seara da ação civil pública

Art. 12. O mandado de injunção coletivo pode ser promovido:

I – 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;

II – por 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;

III – por 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;

IV – pela 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 Constituição Federal.

Parágrafo único. Os direitos, as liberdades e as prerrogativas protegidos por mandado de injunção coletivo são os pertencentes, indistintamente, a uma coletividade indeterminada de pessoas ou determinada por grupo, classe ou categoria (BRASIL, 2016).

Quanto ao MI coletivo, observa-se que sua atuação está muito mais próxima da Ação Civil Pública (ACP) do que da ADO, segundo o art. 12 da Lei nº 13.300/2016. Compreendendo-se sua função democrática essencial, isso se justifica: a) pelo rol de sujeitos habilitados para a ACP, que é significativamente maior e, portanto, mais acessível juridicamente para os cidadãos; b) por enfatizar o necessário papel da Defensoria Pública em prol dos necessitados para que seja combatida a exclusão de direitos de qualquer segmento da sociedade brasileira; c) por qualificar diversos tipos de defesa de direitos, o que evita restrições de defesa processual apenas por coletividades, mas considera efetivamente todo e qualquer brasileiro como sujeito ativo em potencial.

A maior proximidade processual do MI com a ACP do que com a ADO é uma solução muito mais eficaz para assegurar o acesso à Justiça, dado que as ações de constitucionalidade se restringem à modalidade de controle concentrado no STF. Além de mais restritivas sob o ponto de vista dos sujeitos que podem propô-las, ainda sofrem o problema do ativismo em prol de interesses não gerais e democráticos que tem mitigado os efeitos democráticos desse *mandamus*. Como recordam Piovesan e Chaddad (2013), o STF somente passou a considerar a corrente concretista em suas decisões a partir de 2007, ou seja, há apenas pouco mais de uma década, quase vinte anos após a promulgação da CRFB, que contém as cláusulas pétreas relativas às garantias constitucionais. Sob o ponto de vista democrático, isso contribuiu para o atraso na regulamentação do *mandamus*, visto que a função judicializadora estruturante esperada da Corte no seu papel dentro do sistema de *checks and balances* em prol da população ficou comprometida por longo tempo. Analisando-se a forma de composição do STF, que é de natureza política, e não jurisdicional, os obstáculos resultantes da baixa conexão eleitoral entre representantes parlamentares e cidadãos pode, eventualmente, refletir-se no órgão julgador máximo do País. Isso torna complexa a situação de milhões de brasileiros sub-representados no Congresso Nacional e sem poder de *lobby*: não alcançam o devido acesso à Justiça para concretizar seus direitos fundamentais. Em razão disso, a adoção do rito da ACP é mais favorável ao exercício do seu direito de defesa quanto às prerrogativas que lhes cabem e mais inclusivo, atendendo melhor aos valores da CRFB quanto à democracia e à cidadania.

4 Os limites impostos pela Lei nº 13.655/2018

Pode-se efetivamente inferir que a judicialização por meio da impetração do MI fortalece a sociedade sem ofender o princípio da separação

dos Poderes, pois salvaguarda os destinatários de direitos fundamentais contra abusos premeditados dos mandatários políticos, de modo a garantir o equilíbrio político entre povo e poder estatal no Estado Democrático de Direito. Todavia, o Poder Judiciário também pode servir de obstáculo ao acesso à Justiça quando atua politicamente, e não como órgão estruturante de direitos olvidados, papel a ele atribuído pela CRFB. Observe-se o que ressaltam Streck (2016) e Fulgêncio (2018).

Ao efetivar direitos pactuados entre o Estado e a sociedade civil, o papel do Poder Judiciário é suplementar ao do Poder Legislativo. Os magistrados e tribunais servem como “braços” de grupos sociais em busca da efetivação de direitos fundamentais, mas é crucial que a judicialização, realizada em prol de demandas segmentadas, seja controlada quanto aos impactos que produz sobre as políticas públicas. O Poder Judiciário tem o compromisso constitucional de viabilizar direitos comprometidos por normas lacunosas e pela inação do Poder Público, adstringindo-se à prolação do *mandamus* nos termos estritos para suprir a necessidade identificada que tenha sido olvidada ou tratada com descaso pela autoridade pública.

Considerando isso e também os impactos da judicialização sobre o planejamento do orçamento dos entes federados, tornou-se necessário elaborar uma legislação que pudesse oferecer alguns limites aos excessos do Poder Judiciário em prol da gestão pública, haja vista que os demandantes em processos judiciais são os administrados que se utilizam dos serviços públicos oferecidos pelo Estado. Muitas vezes, a realocação de recursos significa “despir um santo para vestir outro”. E a concessão de pedidos judiciais deve levar em conta a responsabilidade da decisão judicial para com os direitos fundamentais de terceiros que poderão ser afetados por ela, uma vez que

a realocação de recursos é, em diversos casos, o meio de suprir o pedido jurisdicional. Isso significa que algumas metas de políticas públicas podem ser adiadas ou reduzidas para a adequação orçamentária, principalmente nos pequenos municípios.

O art. 1º da Lei nº 13.655/2018, que altera o art. 20 do Decreto-lei nº 4.657/1942 (BRASIL, [2018a]), a chamada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, determina que “não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. Isso é importante porque as políticas públicas são aprovadas em planos orçamentários que compõem um complexo planejamento, muitas vezes multinível. Conforme o art. 165 da CRFB, o Poder Executivo estabelece a organização de seus recursos por meio de três instrumentos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Em muitos municípios, parte dessa organização financeira da Administração Pública é feita por meio de arenas participativas, o que significa que a judicialização, embora resolva sérios problemas de cumprimento das metas estatais de implementação do acesso a direitos, pode vir a interferir também na gestão orçamentária deliberada pelos cidadãos locais e pela prefeitura.

O desafio, portanto, é encontrar o ponto de equilíbrio, pois os debates que informam a agenda das políticas públicas representam um exercício democrático decorrente da resiliência estatal. Por sua vez, o suprimento judicial de direitos fundamentais serve para assegurar aos cidadãos acesso a serviços públicos, como ocorre nas decisões judiciais na área da saúde para a aquisição de medicamentos, tratamento de câncer, internação de menores em UTI neonatal etc. Em ambos os lados há interesses legítimos da sociedade civil: de um lado, o cidadão como usuário do sistema público e coautor

de programas públicos pela participação nas deliberações públicas; de outro, pessoas com urgências médicas ou outras demandas (caso do mandado de segurança para tomar posse de vaga em concurso público) e que têm direito subjetivo ao que pleiteiam judicialmente. É difícil a decisão sobre qual desses sujeitos deverá ser atendido primeiro caso o orçamento público não comporte todas as demandas. Que cidadão teria prioridade? O que demandou o gasto em saúde na área política ou o detentor de direito subjetivo?

A questão agrava-se em casos como o MI coletivo, porque a solução oferecida assemelha-se àquela que se buscou em políticas públicas. Tal situação ocorre porque há, nesse caso, um cruzamento entre funções do Poder Executivo, responsável por elaborá-las e executá-las, e do Poder Legislativo, responsável por normatizar o acesso aos direitos que essas políticas públicas pretendem atender, além de votar o orçamento público e a parte que se destina a cada setor – saúde, educação, lazer, moradia, trabalho etc. Quando esses Poderes falham em concretizar as garantias que a CRFB estabelece, a omissão deve ser suprida, e o caminho é o Poder Judiciário. Isso significa dizer que a judicialização é um indicador da má gestão pública e da ausência de conexão eleitoral entre mandatários políticos e aqueles a quem deveriam legitimamente representar.

Visando a orientar os magistrados, ao menos na área de saúde em que o número de judicializações é muito alto, o Conselho Nacional de Justiça publicou um conjunto de enunciados, os quais foram debatidos e decididos durante as Jornadas de Direito da Saúde que o órgão realizou nos últimos anos. A última revisão dos textos desses enunciados ocorreu em março de 2019 e elucidou alguns aspectos do dilema dos gestores públicos e dos magistrados e tribunais diante dos sacrifícios impostos ao orçamento

público já planejado. O objetivo dos enunciados não é impedir a judicialização, porque há casos em que é a última via disponível para o cidadão, hipossuficiente frente ao poder político e econômico do Estado, mas, sim, regulamentar a atuação judicial para evitar excessos. Vejam-se alguns enunciados que esclarecem essa perspectiva de compromisso e respeito com o que já havia sido deliberado pelo gestor público aos seus administrados:

ENUNCIADO Nº 13

Nas ações de saúde que pleiteiam o fornecimento de medicamentos, produtos ou tratamentos, recomenda-se, sempre que possível, a prévia oitiva do gestor do Sistema Único de Saúde – SUS, com vistas a, inclusive, identificar solicitação prévia do requerente, alternativas terapêuticas e competência do ente federado, quando aplicável.

[...]

ENUNCIADO Nº 76

A decisão judicial sobre fornecimento de medicamentos e serviços de saúde deverá, à vista do contido nos autos, trazer fundamentação sobre as suas consequências práticas, considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas (arts. 20 a 22 da LINDB), não podendo fundar-se apenas em valores jurídicos abstratos (art. 20 da LINDB).

[...]

ENUNCIADO Nº 88

A indicação do profissional ou prestador de serviço na área da saúde, em princípio, deve sempre observar a política pública e a determinação pelo gestor do Sistema Único de Saúde – SUS, inexistindo o direito subjetivo à escolha da instituição e do médico pelo paciente (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, [200-], p. 4-19).

Igualmente, servem à atuação do Poder Judiciário com o intuito de assegurar os direitos subjetivos dos cidadãos:

ENUNCIADO Nº 11

Nos casos em que o pedido em ação judicial seja de medicamento, produto ou procedimento já previsto nas listas oficiais do SUS ou em Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT), o Poder Judiciário determinará a inclusão do demandante em serviço ou programa já existentes no Sistema Único de Saúde – SUS, para o fim de acompanhamento e controle clínico.

[...]

ENUNCIADO Nº 81

Caso o magistrado vislumbre a existência de considerável número de demandas individuais acerca de uma mesma matéria relativa ao direito de acesso à saúde pública, capaz de demonstrar uma ineficiência específica de atendimento, comunicará o fato ao gestor e aos conselhos de saúde para adoção de providências, bem como a Defensoria Pública, o Ministério Público e os Comitês Executivos Estaduais/Distrital de Saúde.

[...]

ENUNCIADO Nº 94

Até que possa ser concluído o processo da compra de medicamentos ou produtos deferidos por decisão judicial para regular fornecimento, o magistrado poderá determinar à parte ré o depósito judicial de valores que permitam à parte autora a aquisição, sob pena do sequestro de verbas (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, [200-], p. 3-20).

O equilíbrio entre judicialização e gestão pública é imprescindível, porque há cidadãos afetados nas duas perspectivas. É frustrante aprovar a construção de um posto de saúde em orçamento participativo municipal para depois essa política pública ser adiada devido ao grande número de judicializações. Ainda que se reconheça a existência dos direitos subjetivos dos demandantes – principalmente ante a omissão legislativa dos parlamentares eleitos, que são os responsáveis por aprovar as distribuições orçamentárias –, a decisão judicial causa inegável impacto na gestão pública. Um equívoco na ação do Poder Legislativo ao votar as questões orçamentárias pode gerar a demanda judicial, a qual afetará diretamente os Poderes Executivos locais, já que a maioria das ações são em áreas que a CRFB municipalizou: saúde e educação.

Além da perda de conexão eleitoral entre o que decidem os parlamentares – notadamente quanto ao orçamento público – e o que pretendiam os cidadãos que os elegeram, esse cenário evidencia outro problema: a inadequada distribuição tributária. Como o modelo de gestão pública é descentralizado, o mais adequado seria descentralizar parte da arrecadação tributária para que os municípios pudessem gerir as políticas públicas necessárias e, com isso, reduzir o número de pedidos judiciais. O controle do orçamento especialmente pelo Legislativo nacional e a

centralização da distribuição da arrecadação tributária por ente federal contribuem para a judicialização e, às vezes, para o não atendimento de direitos mesmo por essa via, uma vez que não adianta vencer o processo se o poder local não tiver orçamento para atender ao magistrado.

A estrutura da arrecadação tributária não funciona para o modelo municipalizado de saúde e educação que se tem hoje, assim como a falta de conexão do que decidem os parlamentares sobre como deverá ser gasto o orçamento público. Não há genuína legitimidade, haja vista a pauta de cortes e o congelamento de gastos sociais promovidos entre 2017 e 2018 que afetarão, durante vinte anos, as políticas públicas no setor em todo o Brasil, as quais foram votadas e aprovadas no Congresso Nacional a despeito do que queria a população brasileira. Então, visto que os membros do Poder Legislativo não têm mantido sua vinculação com os cidadãos que os elegeram e que a União insiste em concentrar a arrecadação tributária, gera-se um contexto de troca de favores para manter o *status quo*, não obstante ele seja pouco razoável para reduzir a judicialização, já que essa estrutura reverbera e aumenta os problemas sociais.

5 Considerações finais

Conclui-se que a inadequada conexão entre eleitos e eleitores no Congresso Nacional nos últimos anos resultou na prolongada omissão parlamentar em regulamentar o MI, do que resultou a maior dificuldade da população para responsabilizar os seus mandatários políticos quanto ao seu dever de zelar pelos direitos fundamentais dos cidadãos, como previsto na CRFB. Esse fenômeno de desrespeito contínuo do Poder Legislativo para com a sociedade é um traço histórico nacional, mas encontrou resistência, nos últimos anos, tanto na sociedade civil quanto na judicialização de questões políticas como instrumento de efetivação das prerrogativas democráticas. Como o MI permite que os representantes e os agentes políticos omissos sejam responsabilizados, tem-se agora maior segurança jurídica com a regulamentação de seu rito procedimental, o que é extremamente relevante para proteger a cidadania no Estado Democrático de Direito.

Ainda é preciso vigilância sobre a aplicação desse remédio constitucional, dada a tendência nas últimas décadas ao descaso parlamentar para com ele, indicando claramente uma forma de discurso de poder de elites legislativas, a qual funcionou por muito tempo a favor da exclusão da acessibilidade do cidadão à proteção oferecida por essa importante garantia constitucional. Não basta, portanto, que haja a previsão nor-

mativa do rito para se ter segurança jurídica e amparo democrático: é fulcral que se continue a vigiar e transformar a qualidade da representação política no Congresso Nacional, pois os legisladores são importantes atores na relação entre Estado e população.

Nesse cenário, a judicialização tem sido uma resposta ao problema da falta de acesso a direitos, mas também o Poder Judiciário pode servir de obstáculo ao acesso à Justiça quando atua politicamente, e não como órgão estruturante de direitos olvidados, papel a ele atribuído pela CRFB, uma vez que o excesso de decisões judiciais pode afetar o orçamento e o planejamento do gestor público. Com esse intuito, a Lei nº 13.655/2018 estabeleceu alguns importantes limites. Entretanto, a solução do problema é paliativa. As causas precisam ser combatidas e a estrutura vigente que decide sobre orçamento e arrecadação tributária precisa ser redefinida para que os recursos públicos possam alcançar os gestores que efetivamente precisam deles na consecução das políticas públicas. A centralização federal dificulta o cumprimento das metas sociais que foram municipalizadas em 1988 e também ofende o pacto federativo, que é uma cláusula pétrea constitucional, já que os municípios receberam excessivos encargos sem a fonte financeira necessária para geri-los. Isso causa insuficiência no atendimento local e, conseqüentemente, aumento da judicialização.

Logo, a discussão sobre o papel do Poder Judiciário quanto às decisões relativas às políticas públicas deve perpassar o questionamento da atual estrutura de federalismo, que sobrecarrega os municípios. Refletir sobre a judicialização apenas sob o enfoque do princípio da separação dos Poderes é simplificar muito a questão, além de não enfrentar os reais problemas e as causas do seu surgimento: a baixa conexão eleitoral, que prejudica a qualidade social das votações orçamentárias pelos parlamentares por ausência de compromisso efetivo com as demandas cidadãs e a centralização de recursos na União, visto que os mais demandados judicialmente são os municípios, por lhes ter sido atribuído maior encargo nos temas objetos de ações judiciais – educação e saúde, com mais frequência. A regulamentação tardia do MI é prova desse descaso e do distanciamento entre o Poder Legislativo e os cidadãos, o que é preciso mudar para que se tenha um País desenvolvido e igualitário.

Sobre a autora

Luciana Cristina de Souza é doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; professora de Direito Constitucional da

Faculdade de Direito Milton Campos, Nova Lima, MG, Brasil; professora da Faculdade de Políticas Públicas da Universidade do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil; pesquisadora com fomento da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: dralucianacsouza@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

SOUZA, Luciana Cristina de. Mandado de injunção como instrumento de acesso a direitos e a Lei nº 13.655/2018. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 187-204, out./dez. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p187

(APA)

Souza, L. C. de (2019). Mandado de injunção como instrumento de acesso a direitos e a Lei nº 13.655/2018. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 56(224), 187-204. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p187

Referências

AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press, c2002.

_____. *Impasses da democracia no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm. Acesso em: 19 jul. 2019.

_____. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, [2018a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 19 jul. 2019.

_____. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 jul. 2019.

_____. *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. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13300.htm. Acesso em: 19 jul. 2019.

_____. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 19 jul. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Injunção nº 107-3/DF*. Mandado de injunção. Questão de ordem sobre sua auto-aplicabilidade, ou não. Em face dos textos da Constituição Federal relativos ao mandado de injunção, é ele ação outorgada ao titular de direito, garantia ou prerrogativa a que alude o artigo 5º [...]. Requerente: José Emídio Teixeira Lima. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Moreira Alves, 23

de novembro de 1989. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81908>. Acesso em: 19 jul. 2019.

CHADDAD, Maria Cecília Cury. *A efetividade das normas constitucionais através do mandado de injunção: o controle da omissão parcial*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Enunciados da I, II e III Jornadas de Direito da Saúde do Conselho Nacional de Justiça*. [Brasília, DF]: CNJ, [200-]. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/03/e8661c101b2d80ec95593d03dc1f1d3e.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

FULGÊNCIO, Henrique Augusto Figueiredo. Por outros meios: as decisões judiciais como continuidade da política na jurisprudência do Supremo sobre o mandado de injunção. *Revista de Ciências Sociais*, Fortaleza, v. 49, n. 2, p. 181-243, jul./out. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/revciensio/article/view/30939>. Acesso em: 19 jul. 2019.

INTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília, DF: Ipea, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, v. 2). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro09_estadoinstituicoes_vol2.pdf. Acesso em: 19 jul. 2019.

MANEIRO, Renata de Marins Jaber; CRUZ, Eugeniusz Costa Lopes da. Constitucionalismo democrático e litígio estratégico: o caso do Mandado de Injunção nº 4.733. *Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 289-311, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/1644/2126>. Acesso em: 19 jul. 2019.

PIOVESAN, Flávia; CHADDAD, Maria Cecília Cury. Efeitos da decisão em mandado de injunção. In: MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio Lima (org.). *Mandado de injunção: estudos sobre sua regulamentação*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 441-460. (Série IDP).

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

SOUZA, Luciana Cristina de. Peso político das decisões judiciais estruturantes: o Poder Judiciário como agente para implementação de políticas públicas. In: BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de; SAMPAIO, José Adércio Leite; KOKKE, Marcelo; ENRÍQUEZ, Igor de Carvalho (org.). *Precedentes judiciais, judicialização da política e ativismo judicial: anais do II Congresso Internacional de Direito Constitucional e Filosofia Política*. Belo Horizonte: Initia Via, 2016. v. 3, p. 18-31.

STRECK, Lenio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. *Espaço Jurídico*, Joaçaba, v. 17, n. 3, p. 721-732, set./dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.18593/ejll.v17i3.12206>. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/12206/pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.