

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

**PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA  
JUSTIÇA II**

**LUIZ FERNANDO BELLINETTI**

**MARIA CREUSA DE ARAÚJO BORGES**

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Luiz Fernando Bellinetti; Maria Creusa De Araújo Borges– Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-549-

2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração.  
XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (26 : 2017 : São Luís/MA, Brasil).

CDU: 34



## **XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA II**

---

### **Apresentação**

O desafio de se conciliar o Direito, a Democracia e as instituições do sistema de Justiça em nosso país é uma tarefa difícil e importante à qual os operadores do direito tem se dedicado diuturnamente em nosso país.

A academia tem colaborado de forma decisiva para esta tarefa e o Conpedi tem sido, há de mais de duas décadas, um espaço fecundo para o debate sobre o tema e sua consequente implementação como instrumento transformador para que se possa alcançar a sociedade livre, justa e solidária preconizada em nossa Constituição Federal.

O Grupo de Trabalho Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça II, cujas atividades foram realizadas durante o XXVI Congresso Nacional do CONPEDI, em São Luis, Maranhão, no período compreendido entre os dias 15 a 17 de novembro de 2017, confirmou essa trajetória.

As contribuições de pesquisadores de diversos programas qualificados de pós-graduação em direito enriqueceram a apresentação e discussão dos trabalhos do Grupo, possibilitando uma troca de experiências, estudos e investigações visando esse contínuo trabalho de pesquisa acadêmica com escopo de orientar a prática jurídica.

Do exame e discussão dos trabalhos selecionados foi possível identificar a riqueza dos textos com investigações pertinentes tanto à tutela jurisdicional de interesses individuais como transindividuais.

Foram apresentados e discutidos dezenove trabalhos, que veicularam percucientes estudos e análises sobre processo, jurisdição e efetividade da justiça, vinculadas às mais diversas searas do universo jurídico.

No âmbito mais vinculado a interesses transindividuais tratou-se de temas atinentes ao incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), autocomposição em demandas ambientais, ao compromisso de ajustamento de conduta, mandado de injunção, à intervenção do “amicus curiae”, aos precedentes judiciais e às decisões do Supremo Tribunal Federal.

No âmbito mais vinculado aos interesses individuais, foram apresentados trabalhos sobre a audiência de conciliação, sobre o princípio da cooperação no novo CPC, sobre a

autocomposição, valoração da prova e às decisões judiciais e seu cumprimento e também sobre o processo administrativo.

Gostaríamos que a leitura dos trabalhos aqui apresentados possa reproduzir, ainda que em parte, a riqueza e satisfação que foi para nós coordenar este Grupo, momento singular de aprendizado profundo sobre o tema.

É por isso que os coordenadores têm a satisfação de levar à publicação mais uma obra coletiva, que testemunha o conjunto de esforços do Conselho e seus associados, reunindo estudos e pesquisas sobre a temática Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça.

Esperando que a obra seja bem acolhida, os organizadores se subscrevem.

Prof. Dr. Luiz Fernando Bellinetti – UEL

Profa. Dra. Maria Creusa de Araújo Borges – UFPB

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**MANDADO DE INJUNÇÃO E A (IM)POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE  
TUTELAS PROVISÓRIAS CONTRA OMISSÕES LEGISLATIVAS**

**INJUNCTIVE WRIT AND THE (IM)POSSIBILITY OF INTERIM PROTECTION  
GRANTING AGAINST THE LEGISLATIVE'S OMISSIONS**

**Edilene Lôbo <sup>1</sup>**  
**Paulo Henrique Brant Vieira <sup>2</sup>**

**Resumo**

A presente pesquisa busca discutir o mandado de injunção, ação apta a afastar omissão legislativa prejudicial aos direitos fundamentais, apontando seus aspectos gerais e controversos, em especial o silêncio da regra procedimental quanto à possibilidade de concessão de tutelas provisórias no seu bojo. Revisando a legislação e a jurisprudência, apoiados na primazia do paradigma constitucional de acesso à função judicial para coarctação da ameaça de lesão a direitos, no modelo de processo constitucional democrático, os objetivos do trabalho são a incursão pelo controle de constitucionalidade para explicitar a natureza da ação estudada, permitindo a conclusão que se oferece.

**Palavras-chave:** Mando de injunção, Proteção a direitos fundamentais, Processo constitucional democrático, Tutelas provisórias, Omissões legislativas

**Abstract/Resumen/Résumé**

This research aims to analyze the Injunctive Writ, the proper legal action to remove Legislative's omissions that harm fundamental rights, emphasizing its general and controversial aspects, principally the procedural rule's silence about interim protection granting possibility. The objectives of this work are the incursion in the constitutionality control in order to make the nature of the legal action under analysis explicit which allows the reached conclusion. Legislation and jurisprudence review were used, having as support the primacy of the "access to the justice system" constitutional paradigm in order to restrain offense to rights under the Democratic Constitutional Procedure model.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Injunctive writ, Fundamental rights protection, Democratic constitutional procedure, Interim protection, Legislative's omissions

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito Processual. Mestre em Direito Administrativo. Especialista em Processo Penal. Professora do Mestrado e da Graduação da Universidade de Itaúna. Advogada.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pela Universidade de Itaúna/MG. Especialista em Direito Público. Bacharel em Direito. Bacharel em Ciências Militares. Capitão da Polícia Militar de Minas Gerais.

## INTRODUÇÃO

Dentre as espécies de *writs* possíveis está o mandado de injunção, ação constitucional cujo procedimento difere do mandado de segurança e do *habeas corpus*, vindo a ser implementado de forma inovadora no direito pátrio com a Constituição de 1988, que o lançou no rol dos direitos fundamentais. É dizer: a ação que viabiliza a defesa de direitos fundamentais é, por sua vez, um deles. Por isso, inviabilizar ou postergar sua efetividade padece de inconstitucionalidade e presta desserviço ao próprio sistema de direitos coletivos.

Conforme artigo 5º, inciso LXXI: “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (BRASIL, 1988).

O exercício dessa ação constitucional, para afastar a omissão do poder público em garantir direitos fundamentais, que por diversas vezes, em passado recente, foram deixados ao léu por falta de regra infraconstitucional reguladora, encontra *novel* procedimento na Lei Ordinária nº 13.300, de 23 de junho de 2017. (BRASIL, 2016).

Todavia, embora essa lei tenha explicitado sua complementação pelo Código de Processo Civil, ainda perduram dúvidas acerca da possibilidade de concessão de tutela provisória no bojo da ação que disciplina, consoante iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Como uma das ações do elenco daquelas para a defesa de direitos coletivos, inclusive no controle de constitucionalidade promovido pela via difusa individual, apesar da ausência de previsão expressa da tutela provisória reclamada na lei de regência, o presente trabalho afirma sua plena possibilidade. E o faz cômico de que a lei mencionada não se curvou contrariamente à possibilidade de aplicação de tais tutelas na hipótese, até porque não poderia, já que sua procedimentalidade é extraída, também, do Código de Processo Civil, com variados dispositivos que disciplinam as tutelas de urgência e evidência.

O tema principal da pesquisa, portanto, desafia o entendimento quanto à impossibilidade de tutela provisória no mandado de injunção, se apoiando no paradigma da procedimentalidade democrática constitucional para dizer que a ameaça de lesão, exigente de urgência na atuação jurisdicional, por previsão expressa do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição (BRASIL, 1988), é suficiente para sua viabilidade. E ainda que se ousasse dizer que a regra constitucional não é primaz, não existem razões sustentadas nas leis recentes disciplinadoras do assunto.

Com efeito, diante da clareza da norma constitucional expressa tantas vezes interpretada, que se coloca no ápice do ordenamento, é conclusão imediata que descabe invocar omissão da regra secundária para negar validade à primária. Ainda mais em sede de proteção de direitos fundamentais, cujas normas têm aplicação imediata, a par do § 1º, do artigo 5º, da Constituição (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, o objetivo central do trabalho é discutir a complementação interpretativa da legislação que regulamenta o mandado de injunção, no ponto que ainda se possa ter dúvidas acerca da legalidade das tutelas provisórias na espécie, filtrando-o pelo paradigma constitucional de acesso à justiça e do processo como garantia do cidadão na defesa dos bens essenciais da vida.

Trata-se de um estudo exploratório, de caráter qualitativo, com abordagem predominantemente dedutiva, lançando mão do estudo de casos, por meio de leituras de acórdãos, para aferir dados que possam contribuir com a conclusão ofertada.

Para se atingir os objetivos da pesquisa o *iter* percorrido foi dividido em duas etapas: a pesquisa bibliográfica, com revisão do estado da arte e a pesquisa documental sobre casos concretos.

Para facilitar a prospecção, dividiu-se o trabalho em quatro partes, como se desenha a seguir, realçando a importância do mandado de injunção para a proteção dos direitos fundamentais nos sistemas de acesso à justiça e na implementação do Estado Democrático de Direito, o que lhe dá atualidade e justifica sua realização.

## **2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO DIREITO BRASILEIRO**

O controle de constitucionalidade pode ser entendido como a possibilidade de defesa contra a ação ou omissão comportamental do Estado, ao se desviar de seu objetivo principal que é a garantia de direitos aos seus cidadãos.

Esse controle é diversificado tanto quanto aos órgãos que o exercem, os efeitos de suas decisões e os sistemas que contêm as ações próprias.

Oswaldo Luiz Palu destaca que há países que atribuíram tal função a órgãos comuns do judiciário, como é o caso dos Estados Unidos da América, ou específicos, como o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha. Ou ainda, aqueles que adotam o controle por órgãos específicos fora dos poderes estatais, como é o caso da Itália com a sua Corte Constitucional (composta por nomeados pelo Presidente da República, pelo Parlamento e pelas Supremas Magistraturas). Nesse País a Corte Constitucional tem natureza jurídico-política, mas fora da

esfera judicial. De outra sorte, países como a Inglaterra, a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e aqueles de direito marxista, atribuíram essa função a órgão político (Parlamento), igualmente fora do judiciário (PALU, 2001).

Mauro Cappelletti divide o controle de constitucionalidade em aspecto subjetivo, quanto aos órgãos aos quais pertence o controlador, elemento modal, considerando o modo como a questão de constitucionalidade é arguida e resolvida, e o elemento funcional, isto é, os efeitos que a decisão acerca da questão de constitucionalidade produz - quer em relação à lei submetida ao controle ou ao caso concreto no qual a questão de constitucionalidade se tenha, eventualmente, apresentado (CAPPELLETTI, 1992).

O controle de constitucionalidade dos atos normativos no Brasil, por sua vez, se compõe por sistema misto quanto ao aspecto subjetivo diante a previsão de um controle político, interno e prévio, e também jurisdicional.

O controle político se dá, por exemplo, com o veto executivo previsto no art. 66, § 1º, da Constituição (BRASIL, 1988), com o veto legislativo, previsto no art. 49, V da Constituição (BRASIL, 1988), na atuação das comissões de constituição e justiça dos órgãos legislativos e na rejeição congressual da medida provisória por inconstitucionalidade.

O controle jurisdicional, exclusivo do órgão que lhe nomina, pode ser dividido em concentrado (centralizado em um só órgão jurisdicional, por meio de ações típicas manejadas por alguns legitimados questionando a lei *in abstracto*, adaptado do modelo Europeu) e difuso (vários órgãos jurisdicionais, por meio de ações individuais e coletivas questionando casos concretos, adaptado do modelo norte-americano).

O controle jurisdicional concentrado pode ser exercido por via de ação direta de inconstitucionalidade ou ação declaratória de constitucionalidade, nos termos do artigo 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição (BRASIL, 1988); pela ação direta interventiva da União nos Estados, como preceitua o artigo 36, inciso III, da Constituição (BRASIL, 1988); pela arguição de descumprimento de preceito fundamental prevista no artigo 102, § 1º, da Constituição (BRASIL, 1988); e pela ação direta de inconstitucionalidade por omissão, consoante artigo 103, § 2º, da mesma regra constitucional (BRASIL, 1988). Todas essas ações são de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, órgão superior do Poder Judiciário com a função precípua de guardar a Constituição, como dispõe o texto maior no artigo 102 (BRASIL, 1988).

No controle jurisdicional difuso, conforme ensina Mauro Cappelletti, “todos os órgãos judiciários inferiores ou superiores, federais ou estaduais, têm, como foi dito, o poder e

o dever de não aplicar as leis inconstitucionais aos casos concretos submetidos a seu julgamento” (CAPPELLETTI, 1992, p. 76-77).

Essa competência está afeta a todos os órgãos do poder judiciário, que poderão ser provocados por qualquer pessoa, parte ou interveniente em processo judicial, em qualquer tipo de ação ou grau de jurisdição. Todavia, importa dizer que nesse sistema a eficácia da decisão é restrita às partes. Diferente do controle concentrado, cujo efeito é oponível *erga omnes*, contra todos.

Gilmar Mendes ensina que o sistema brasileiro é um dos exemplos mais eminentes do que se pode definir como modelo misto, que congrega o controle de perfil concentrado e de perfil difuso (MENDES, 2016).

Regina Quaresma diverge dessa definição, de que o controle de constitucionalidade brasileiro seria misto, por entender que os sistemas se dividiriam em concentrado, difuso e misto e que, no Brasil, o que se tem é o controle jurisdicional que soluciona as inconstitucionalidades através dos métodos difuso e concentrado (QUARESMA, 1992).

A rigor, se observa por aqui que o controle político interno e prévio, exercido por órgãos legislativos (a exemplo das comissões de constituição e justiça das casas legislativas) e o jurisdicional externo, por órgãos desse poder, de modo difuso e concentrado.

Assim, o controle de constitucionalidade brasileiro se diferencia dos demais países pela existência em seu caráter subjetivo dos modelos político e jurisdicional e, ainda, pela diversidade de ações à disposição para a fiscalização e controle dos atos do poder público, com vistas à proteção e garantia dos direitos fundamentais.

Dentre essas ações judiciais, do controle difuso de constitucionalidade, se encontra o mandado de injunção, de matriz constitucional, sobre o qual se vai dizer adiante.

### **3. O MANDADO DE INJUNÇÃO E SUA NATUREZA JURÍDICA**

Apesar de inserido no ordenamento jurídico somente com a Constituição de 1988, o mandado de injunção já era conhecido e exercitado em outros países, como os Estados Unidos e a França.

Nos Estados Unidos, a injunção se traduz em uma ordem judicial que pode ser expedida por qualquer tribunal, de acordo com as circunstâncias do caso, não precisando constar de lei escrita. Basta, para sua concessão, a convicção do magistrado.

Quanto ao sistema francês, a ordem de injunção é mandado emanado de uma autoridade, ínsito em determinados textos legais que autorizam ordenação ou intimação de pessoas.

A origem do writ, entretanto, é tema que não se encontra pacificado na doutrina. Diomar Ackel Filho defende que a injunção “assenta suas raízes no direito americano, com origem embrionária remota na célebre Bill of Rights (...); é meio impeditivo da execução de ato ou de lei, caracterizando-se por seu efeito mandamental proibitório” (ACKEL FILHO, 1988, p. 102).

Diferente dos países citados, o mandado de injunção brasileiro não encontra tamanha extensão, possuindo cabimento apenas ante a inexistência de norma regulamentadora dos direitos fundamentais. Ou seja, trata-se de ação que visa afastar o comportamento omissivo do Estado, absenteísta na obrigação regulamentar. Seu objetivo é coarctar a inércia que cria obstáculos ao exercício dos direitos e liberdades constitucionais, das prerrogativas constitucionais inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Com tais características, é espécie do gênero ações constitucionais de controle de constitucionalidade no sistema de difuso, que visa afastar omissão legislativa absoluta, total ou parcial. Se tratando de remédio ativador do controle de constitucionalidade por omissão, posto à disposição para proteger o cidadão da inação legislativa do Estado, a indagação acerca de sua natureza é essencial.

Hermes Zanetti Júnior e Rodrigo Mazzei sustentam a existência de três teses que explicitam a natureza do mandado de injunção:

(...)

- a) subsidiariedade, ou seja, o Poder Judiciário poderia apenas advertir a mora ao órgão competente, sem decidir ou aplicar a norma ao caso concreto, preservando-se a harmonia e separação dos poderes;
- b) independência jurisdicional, pela qual o Poder Judiciário poderia criar norma com efeitos erga omnes, independente da atuação legislativa, pois esta atividade seria decorrência direta da norma constitucional que determina a regulamentação do direito na ausência de atuação do Poder ou órgão competente;
- c) resolutividade, ou seja, a atividade judicial é diversa da atividade legislativa, razão pela qual o mandado de injunção existe como garantia de segundo grau para o cidadão. Assim, descumprindo o dever de regulamentar, é possível aplicar de imediato, a norma pendente de regulamentação, resolvendo o caso concreto, quando for possível extrair o sentido da norma do texto constitucional, por analogia, ou por outra forma de interpretação racional do direito. (ZANETTI Jr. e MAZZEI, 2014, p. 5)

Desses apontamentos é possível verificar que a essência da natureza jurídica da injunção está na calibragem da intervenção do órgão competente para o controle. Mais exatamente, na capacidade que esta teria para sanar a mora legislativa.

A adoção de uma ou outra classificação revelavam os problemas enfrentados, no passado, diante da falta de lei que regulamentasse a ação constitucional de injunção.

Para aqueles que defendiam a aplicação da subsidiariedade sobrevinha à crítica de se tomar a ação como um nada constitucional, incapaz de produzir efeitos satisfatórios no campo da realidade, tendo estes como justificativa a aplicação do princípio da separação dos poderes. Importante dizer que essa era a tese aplicada pelo Supremo Tribunal em suas primeiras decisões nas ações mandamentais.

Para os defensores da independência jurisdicional, frente ao princípio da separação dos poderes, de mesma sorte não encontrou acolhida junto no Supremo Tribunal, dada a violência da extrapolação das atribuições.

Conforme dito, tendo o Supremo Tribunal Federal em suas primeiras decisões se lançado na aplicação da tese da subsidiariedade, apenas advertindo a mora ao órgão omissor, acabou por assistir à repetição do descaso para com suas decisões, bem como, o prejuízo daquele que buscava, pela via mandamental, colmatar as lacunas e a satisfação de seu direito. Esse quadro, gerador de perplexidade, desacreditava o próprio Tribunal e sua competência para o exercício do controle de constitucionalidade.

Com isso, era de se esperar o progresso rumo à adoção da tese mista, ou seja, o somatório da natureza subsidiária e resolutiva com vistas a efetivar o controle e satisfazer o exercício ao direito ainda não regulamentado.

Foi o que se deu, sanando de vez qualquer imbróglio residual, com o artigo 8º, incisos I e II, da Lei nº 13.300, porque ali se dispôs que a injunção será deferida para “determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora” e “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 a ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado” (BRASIL, 2016).

Com isso é possível afirmar que a natureza do mandado de injunção o traduz em ação constitucional mandamental, da espécie do controle de constitucionalidade, que visa coarctar a mora no regulamento do exercício de direito de ordem constitucional, tendo o órgão jurisdicional, com competência para fazê-lo, a atribuição de advertir o omissor e, ainda, conforme o caso concreto, aplicar de imediato a norma pendente de regulamentação,

resolvendo o caso concreto quando for possível extrair o sentido do texto constitucional de forma subsidiária ou por outra forma de interpretação racional do direito.

#### **4. ASPECTOS GERAIS E CONTROVERSOS**

A necessidade de legislação a regulamentar o mandado de injunção fora tema debatido ainda no calor da vigência da Constituição de 1988, ou seja, aproximadamente doze meses depois de sua promulgação, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Injunção nº 107, originário do Distrito Federal, relatado pelo Ministro Moreira Alves, publicado no Diário do Judiciário de 21 de setembro de 1990. Ali, a tese defendida era a necessidade de norma que regulamentasse o remédio constitucional e, enquanto está inexistisse, a impossibilidade de aplicação do *mandamus*.

Em posicionamento diverso, o Ministro Moreira Alves exarou decisão afirmando ser o mandado de injunção autoexecutável, uma vez que, para ser utilizado não dependeria de norma jurídica que o regulamentasse, seguindo pelo Plenário. E, inclusive quanto ao procedimento aplicável, que poderia ser utilizado analogicamente ao do mandado de segurança.

O posicionamento do Supremo Tribunal Federal à época estava em consonância com o Projeto de Lei 2255/1988, que em 28 de maio de 1990 seria transformado na Lei nº 8.038 (BRASIL, 1990), instituindo regras procedimentais para a tramitação perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, cujo parágrafo único do artigo 24 preconizava a aplicação do procedimento do mandado de segurança à ação injuncional e ao *habeas data*, até a edição de leis próprias.

A dificuldade na aplicação total das regras do mandado de segurança e os apontamentos de ordem doutrinária e jurisprudencial para dirimir as questões controversas como, por exemplo, a possibilidade de impetração do mandado de injunção coletivo, a figura do particular enquanto sujeito passivo da ação, a possibilidade de concessão de medida liminar em sede de injunção, dentre outros, foram suficientes a balizar reclamos acerca da necessidade de lei própria, útil a minimizar tais questionamentos.

Nesse caminho estava Walter Claudius Rothenburg, demonstrando que embora não fosse rigorosamente necessária uma lei para a aplicação do mandado de injunção, “a disciplina legal é bastante conveniente para facilitar, uniformizar e potencializar o manejo dessa ação constitucional, além de ser muito oportuna em face do amadurecimento do

instituto e do número significativo de mandados de injunção ajuizados” (ROTHENBURG, 2010, p. 77).

Após longas décadas de debates sobre temas controversos no processo e julgamento do mandado de injunção, o legislador infraconstitucional por meio da Lei nº 13.300 (BRASIL, 2016), como prefalado, o regulamentou, todavia, é perceptível que o legislador arriscou pouco nas inovações e acabou por afirmar aquilo que o Supremo Tribunal Federal já aplicava.

Dentre esses temas é possível citar o mandado de injunção coletivo, espécie que encontrou divergência na própria Corte quando do julgamento do Mandado de Injunção nº 102-2, originário de Pernambuco (precedido pelos Mandados de Injunção nº 20, 73, 342, 361 e 363), publicado no Diário do Judiciário em 25 de outubro de 2002, relatado pelo Ministro Marco Aurélio, originariamente, em que pese vencido, sustentou a impossibilidade da injunção coletiva e sua impetração por entidade de classe:

(...) É que a garantia constitucional do mandado de injunção mostra-se, por natureza, individual, no que visa proporcionar ao titular de direito, de liberdade constitucional ou de prerrogativa inerente à nacionalidade, à soberania e à cidadania o exercício respectivo. Organização sindical, entidade de classe ou associação não tem a legitimação extraordinária, fato, aliás, que exsurge da interpretação sistemática de alguns dispositivos constitucionais. A uma, no que a atuação abrangente foi prevista apenas no tocante ao mandado de segurança que assim, pode ser coletivo, preservando a Carta Constitucional a individualidade, embora podendo estar revelada em demanda plúrima, quanto ao mandado de injunção – inciso LXX e LXXI. (BRASIL, 2002)

Apesar disso, importa dizer que a Corte sempre assentou em sua jurisprudência a possibilidade da impetração do mandado de injunção coletivo. O qual, por força normativa atual, está regulamentado no artigo 12 da Lei nº 13.300 (BRASIL, 2016), bem como aqueles que podem figurar no polo ativo.

É certo que para a aplicação do mandado de injunção coletivo poderia estar a doutrina e jurisprudência à época, se apoiando na legislação subsidiária, ou seja, na lei do mandado de segurança. Apesar de que, por outro lado, os contrários à possibilidade, como o Ministro Marco Aurélio, sustentarem o inverso pela imprevisão no texto constitucional (diferente do mandado de segurança coletivo expressamente consignado).

Inovação que há de ser apontada na lei, que também afastou outra controvérsia, é quanto aos possíveis atores do polo ativo, incluindo o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Outro ponto controverso - vista a aplicação subsidiária da lei do mandado de segurança em momento anterior à lei atual do mandado de injunção - está na possibilidade de a autoridade com atribuição para editar a norma regulamentadora (ou mesmo impetrados de natureza privada) figurar no polo passivo.

Sobre a possibilidade de a parte privada figurar no polo passivo, com apoio em doutrinador que menciona, Walter Claudius Rothenburg pontua que:

(...) no mandado de injunção a legitimidade passiva recai sobre a parte privada ou pública que viria a suportar o ônus de eventual concessão da injunção. Isto é, a legitimidade passiva recai sobre o ente cuja atuação é necessária para viabilizar o exercício do direito e não recai, portanto, sobre a autoridade competente para elaborar a norma regulamentadora faltante. (ROTHENBURG, 2010, p. 80)

Ainda sobre o tema, Luís Roberto Barroso sustenta que diante da ausência de normatização do remédio constitucional, a doutrina e jurisprudência estabeleceu o caminho sob duas construções. A primeira é a de que recairia sobre a autoridade ou órgão público a que se imputa a omissão, bem como, em litisconsórcio necessário, sobre a parte privada ou pública que viria a suportar o ônus de eventual concessão da ordem de injunção. Segunda hipótese no sentido de que a legitimação passiva deva recair tão somente sobre a parte a qual cabe prestar obrigação decorrente da norma a integrar, ficando de fora o órgão que tenha mantido a mora. (BARROSO, 2012, p. 95)

Esse autor demonstra que, em direção contrária às duas construções apresentadas, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que a legitimação passiva recai somente sobre a autoridade ou órgão omissor, sem incluir a parte privada ou pública devedora da prestação. Assim, a tese adotada pelo Supremo Tribunal Federal repercute sobre o próprio entendimento daquela Casa acerca da fixação ou não de prazo para que seja sanada a mora.

Todavia, em decisão interlocutória no Mandado de Injunção nº 829, originário do Distrito Federal, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, publicada no Diário do Judiciário eletrônico de 07 de fevereiro de 2012, é possível extrair recente jurisprudência:

(...) Observo, por necessário, considerada a jurisprudência que se firmou, por votação unânime, no Plenário do Supremo Tribunal Federal (MI 1.509-AgR/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – MI 1.620-AgR/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – MI 2.599-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), que não se impõe, em sede de mandado de injunção no qual se discute, como na espécie, a questão da aposentadoria especial de servidores públicos (CF, art. 40, § 4º, incisos I, II e III), o chamamento das entidades públicas e/ou administrativas interessadas, tendo em vista o próprio conteúdo do provimento injuncional emanado desta Corte Suprema:  
“Mandado de Injunção. (...). Natureza do mandado de injunção. Firmou-se, no STF, o 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. (...). Mandado de injunção não conhecido.” (MI 352-QO/RS, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – grifei) “AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. LEGITIMIDADE PASSIVA.

1. Apenas a autoridade, órgão ou entidade que tenha o dever de regulamentar a norma constitucional dispõe de legitimidade passiva ‘ad causam’ no mandado de injunção.

2. Agravo regimental ao qual se nega provimento.”

(MI 1.525-Agr/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – grifei)

(...) (BRASIL, 2012)

Da decisão em comento é possível afirmar que o legislador infraconstitucional cedeu à jurisprudência do Supremo Tribunal, *ipsis litteris*, ao tratar da figura do impetrado no artigo 3º da Lei nº 13.300, para afirmar que “são legitimados para o mandado de injunção (...) como impetrado, o Poder, o órgão ou a autoridade com atribuição para editar a norma reguladora” (BRASIL, 2016) afastando assim a parte privada.

Para este ponto controverso é possível abstrair o entendimento da Suprema Corte que se apoia na natureza do mandado de injunção enquanto remédio constitucional a dedicar atenção àqueles com a atribuição de editar a norma reguladora de direito.

Contudo, Walter Claudius Rothenburg, quando da discussão da legislação ainda em fase de projeto, se posiciona contrariamente, com a seguinte exposição:

Essa leitura contribui para a castração do instituto, pois mantém a perspectiva da impossibilidade de substituição e da ineficácia. Substituição impossível, porque se imagina sempre o mandado de injunção somente para denunciar a omissão normativa e não para corrigi-la (ainda que topicamente); ineficácia por isso mesmo, sendo que o direito constitucional pretendido continuaria sem aplicação. (ROTHENBURG, 2010, p. 80)

A crítica aventada por ele se dá no sentido de que, havendo o prejuízo para o impetrante diante da não regulamentação de direito, podendo este direito ser exigido de parte privada, haveria de ser possível, em sede de mandado de injunção, afastar possível prejuízo diante da mora legislativa, pautada na natureza exclusiva da resolutividade.

Todavia, o posicionamento não converge com a previsão adotada pelo legislador infraconstitucional e pelo Supremo Tribunal Federal, mas servirá de base para a discussão de outro tema controverso que é a concessão de tutelas provisórias em sede injuncional.

## **5. A (IM)POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR NO MANDADO DE INJUNÇÃO**

Antes de discutir a possibilidade ou não de concessão de tutela provisória em sede de mandado de injunção é importante que se faça uma breve introdução sobre os conceitos de tutela provisória de urgência cautelar e antecipada.

Ao conceituar *antecipação de tutela jurisdicional*, Antônio Carlos de Araújo Cintra *et al*, sob as luzes da legislação processual pretérita, o Código de Processo Civil de 1973, mencionado expressamente na lei do mandado de injunção, diferenciam estas das medidas cautelares frente a sua finalidade e eficácia, pois elas (antecipações de tutela jurisdicional):

Se destinam a propiciar à parte, em adiantamento (*dai, antecipação*), os mesmos resultados esperados da sentença de mérito, ou parte deles. As tutelas antecipadas não visam, como as cautelares, a conservar meios para que o *processo* em si mesmo possa operar de modo eficiente, mas oferecer diretamente *às pessoas* algo cuja demora poderia ser-lhes prejudicial; Por isso são satisfativas, o que não ocorre com as cautelares. Antecipa-se, p. ex: a entrega de uma coisa certa devida, ou a proibição de prosseguir em atividades poluidoras. Apesar destas diferenças conceituais e das finalidades diferentes, a antecipação de tutela esta em princípio sujeita aos mesmos requisitos da cautelar (*periculum in mora e fumus boni juris*) e se rege pela disciplina geral destinada a esta pelo código de processo civil (L. III) (CINTRA, DINAMARCO e GRINOVER, 2010, p. 347)

Do ensinamento extraído é importante ainda fazer constar o exemplo que outros autores impõem para a possibilidade de concessão de antecipação de cautela, ou seja, “constituem tutelas jurisdicionais antecipadas, no processo penal, as liminares de habeas corpus e mandado de segurança”. (CINTRA, DINAMARCO e GRINOVER, 2010, p. 348). Para tanto, possível extrair, diante ao conceito em que se apoiam as tutelas antecipadas, a possibilidade de concessão em ação injuncional, ainda mais porque vista a anterior aplicação subsidiária da lei do mandado de segurança ao mandado de injunção. Ou seja, mesmo quando se colocava sob os comandos da lei regedora do mandado de segurança, era possível a concessão das tutelas de urgência na ação injuncional.

Ainda sobre o assunto, Elpídio Donizete leciona:

Embora distintas na essência, não se pode olvidar que tanto a antecipação da tutela quanto a tutela cautelar derivam do mesmo gênero, qual seja, tutela jurisdicional de urgência. Os pontos de tangenciamento entre os dois institutos não raro conduzem os operadores do direito a equívocos, levando-os a requerer uma medida pela outra. DONIZETE (2010, p. 396)

O que chama atenção é o alinhamento da teoria conceitual adotada pelo autor para colocar tanto a tutela antecipada quanto a cautelar em espécie do gênero tutela de urgência, conceito este adotado pelo legislador infraconstitucional, no Código de Processo Civil em vigor no Brasil, Lei nº 13.105, de 15 de março de 2015, como se lê:

Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.  
Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental. (BRASIL, 2015)

No que tange aos pontos citados pelo autor, sob a égide do novo Código de Processo Civil, é possível citar a probabilidade do direito e perigo de dano ou o risco ao resultado útil ao processo, que recai, sem distinção sobre os direitos fundamentais.

Retornando assim à possibilidade de concessão de tutelas provisórias em sede de mandado de injunção, ou melhor dizendo, de antecipação de tutela em sede de ação injuncional, Yannick Caubet afirma que : “É cabível, em tese, medida liminar no mandado de injunção, para evitar que o impetrante sofra lesão de difícil ou impossível reparação. Necessário existirem, concomitantemente, seus dois pressupostos: *o periculum in mora e o fumus boni juris.*”(CAUBET, 2003, p. 70).

Ainda na mesma linha de defesa da possibilidade de antecipação de tutela, com apoio na doutrina que menciona, Walter Claudius Rothenbur consigna:

(...) assim como no mandado de segurança é possível que se determine liminarmente a suspensão do ato que deu motivo ao pedido (Lei 12.016, art. 7º, III), a nova disciplina do mandado de injunção deve prever a possibilidade de o relator –desde que presentes os requisitos para concessão de liminares -, ao receber a inicial, determinar a suspensão de eventuais processos ou feitos administrativos dos quais decorra o risco de lesão a esfera de interesses do impetrante em razão direta de falta de regulamentação do dispositivo constitucional. (ROTHENBUR, 2010, p. 83)

Apesar desses contundentes argumentos favoráveis à concessão das tutelas provisórias de urgência na hipótese, as decisões do Supremo Tribunal Federal transitam em direção oposta, sendo possível extrair, do posicionamento do Ministro Luiz Fux, quando da relatoria no Mandado de Injunção nº 5325, originário do Distrito Federal, publicado no Diário do Judiciário eletrônico 04 de fevereiro de 2013, o sumário da justificativa para não fazê-lo:

A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o deferimento de medidas cautelares é manifestamente incabível em sede de mandado de injunção. Veja-se, nesse sentido, o seguinte trecho da decisão proferida no MI 542-MC/SP, Rel. Min. Celso de Mello:

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - tendo presente a natureza da decisão injuncional (RTJ 133/11, Rel. Min. MOREIRA ALVES) - tem reputado incabível, em sede de mandado de injunção, a outorga de providência de natureza cautelar, especialmente quando o alcance desta ultrapassa os limites em que se deve conter o pronunciamento final do órgão judiciário (MI 335-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Indefiro, pois, o pedido de medida liminar”.

Nessa mesma direção, cito, entre outras, as seguintes decisões: MI 631-MC/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão; MI 636-MC/PR, Rel. Min. Maurício Corrêa; MI 652-MC/RJ, Rel. Min. Ellen Gracie; MI 692-MC/DF, Rel. Min. Ayres Britto; e MI 694-MC/PR, Rel. Min. Março Aurélio.

Isso posto, indefiro o pleito formulado. (Brasil, 2013)

Essa posição demonstra que a Corte anda para trás, em sintonia com posicionamento de antanho, quando afirmava a natureza subsidiária do mandado de injunção, com efeitos apenas para dar conhecimento ao órgão em mora.

Como já comentando Hermes Zanetti Jr. e Rodrigo Mazzei:

Como se pode observar os precedentes citados pela doutrina referiam a posição anterior do STF (tese da subsidiariedade, que implicava mera comunicação ao Poder ou órgão inadimplente e limitava os efeitos da decisão em mandado de injunção ao conteúdo declaratório da mora legislativa ou regulamentar (mesmos efeitos de ação direta de inconstitucionalidade por omissão). Pois bem, avançando na jurisprudência do STF para novos conteúdos sentenciais, notadamente, as tutelas mandamental e constitutiva (tendência atual na matéria, conforme MI 670, 708 e 712, entre outros), devemos perquirir sobre cabimento de medidas liminares para efetivação dos direitos objetos de tutela de imediato (tutela antecipatória) ou acautelamento do resultado prático final (tutela cautelar) nessas novas formas de tutela admitidas. (MAZZEI e ZANNETTI, 2014, p. 8)

Diante de tais apontamentos não resta dúvida que a tese basilar para a inadmissão da tutela de urgência não pode mais encontrar sustentação, eis que superada a compreensão de que a intervenção judicial seja apenas subsidiária, para acrescê-la à resolutive.

De mesma forma, ao ser realizada a verificação dos requisitos necessários para a concessão da tutela de urgência (probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo), chama a atenção aquela afeta ao risco ao resultado útil do processo que chegou a servir de base para posicionamentos do Supremo Tribunal Federal no acolhimento da calibragem dos efeitos da concessão da injunção, capaz de impor resolutive.

A recusa do Supremo Tribunal Federal em dar vazão à garantia de atuação para atalhar danos aos direitos fundamentais, deferindo tutelas urgentes na hipótese aqui defendida, viola, a um só tempo, o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição e o artigo 14 da Lei nº 13.300, que prevê supletividade da lei processual civil exatamente para casos que tais.

## **CONCLUSÃO**

O mandado de injunção é importante ferramenta de controle de constitucionalidade pela via difusa, apesar das divergências quanto à calibragem de seus efeitos, o que aparentemente se encontra pacificado com a natureza que lhe deu a lei atual, como se explicou alhures.

A normatização da ação mandamental de injunção buscou afastar questões de ordem controversas e de certo modo conseguiu. Todavia, a possibilidade de concessão de tutela antecipada é ainda tema que encontra resistência no Supremo Tribunal Federal, porém em grau de colisão com o ordenamento.

Diante da mudança no entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à natureza do mandado de injunção e o alcance de suas decisões, num misto de subsidiariedade e resolutividade, até por uma questão de lógica, não se poderia admitir retrocesso na implementação das possibilidades de defesa dos direitos fundamentais que a processualidade democrática oferecem.

Por fim, se a razão de ser do Estado, na compreensão do paradigma atual procedimental, é a proteção dos direitos fundamentais, colocando o cidadão no centro de gravidade do processo, este entendido como garantia de ampla argumentação sem obstáculos desarrazoados, inclusive para livrá-lo de ameaças com as medidas urgentes previstas, não há validade constitucional na negativa de tutelas provisórias no bojo do mandado de injunção.

## **REFERÊNCIAS**

BARROSO, Luis Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em Brasília em 05 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>

BRASIL. **Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990**. Institui regras procedimentais para os processos que especifica. Publicada em Brasília, no Diário Oficial da União de 29 de maio de 1990. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8038.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8038.htm)>

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil**. Publicada em Brasília, no Diário Oficial da União de 17 de março de 2015. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>

BRASIL. **Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016**. Disciplina o processo e o julgamento do mandado de injunção individual e coletivo. Publicada em Brasília, no Diário Oficial da União de 24 de junho de 2016. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm)>

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 102-2/PE**. Relator atual: Ministro Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Ministro Carlos Velloso. Brasília. Data da

publicação: 25 de outubro de 2002. Disponível em:<  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81744>>

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 107-QO.** Relator Ministro Moreira Alves. Brasília. Data da publicação: 21 de setembro de 1990. Disponível em:<  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81908>>

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 829/PE.** Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília. Data da publicação: 07 de fevereiro de 2012. Disponível em:<  
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MI%24%2ESCLA%2E+E+829%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/d6jbyfq>>

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 5.325/DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília. Data da publicação: 04 de fevereiro de 2013. Disponível em:<  
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4353600>>

CAUBET, Yannick. **Controle de constitucionalidade por omissão. Institutos e óbices à sua eficácia.** Curitiba: Juruá, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. **O Controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado.** 2 ed. Trad. Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: Fabris, 1992. 142 p.

CINTRA, Antonio Carlos de Araujo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria Geral do Processo.** 26 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 389 p.

DONIZETTI, Elpidio. **Curso Didático de Direito Processual Civil.** 14 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2010. 1433 p.

FILHO, Diomar Ackel. **Writs Constitucionais (Habeas corpus, mandado de segurança, mandado de injunção, habeas data).** São Paulo: Saraiva, 1988. 148 p.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 19. ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Gilmar. **O Controle de Constitucionalidade no Brasil.** Disponível em:<  
[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1381\\_Texto\\_-Gilmar\\_Mendes.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1381_Texto_-Gilmar_Mendes.pdf)> Acesso em 28/09/2016

ZANETI Jr, Hermes. MAZZEI, Rodrigo. **O Mandado de Injunção Como Instrumento de Solução das Lacunas Legais (“Fracas-Fortes) no Direito Brasileiro.** Revista de Processo. vol. 234. p.

PALU, Oswaldo Luiz. **Controle de Constitucionalidade: Conceitos, sistemas e efeitos.** 2 ed. rev. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. 356 p.

QUARESMA, Regina. **O mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **A segunda geração do mandado de injunção**. Revista de Informação Legislativa. a. 47, n. 188, out/dez. 2010. Disponível em: <[www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198713/000901834.pdf?sequence=1](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198713/000901834.pdf?sequence=1)> Acesso em: 28/09/2016>

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, na Constituição Federal e nas constituições dos Estados Membros**. Revista de Processo I vol. 65/1992 I Jan- Mar / 1992 Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional | vol. 5 | p. 1139 - 1158 | Mai / 2011 DTR\1992\35