JOÃO FRANCISCO NAVES DA FONSECA

EFICÁCIA DO MANDADO DE INJUNÇÃO

tese de doutorado

versão corrigida em 29 de maio de 2014. A versão original, em formato eletrônico (PDF), encontra-se disponível na CPG da Unidade

Orientador: Professor CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO

Departamento de Direito Processual

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – Largo São Francisco

SÃO PAULO, 2014

CAP. I INTRODUÇÃO

1 - OBJETO E ESTRUTURA DO TRABALHO

A Constituição consiste em um conjunto de normas jurídicas e, portanto, de comandos imperativos. Tal como todo preceito normativo, a norma constitucional pode ser infringida quando se pratica um ato por ela vedado ou mesmo quando se deixa de praticar um ato por ela exigido. No primeiro caso, a desconformidade com a Constituição origina-se de uma ação; no outro, de uma omissão.

A omissão inconstitucional configura-se, de modo geral, pela inércia ilegítima dos poderes públicos em tomar uma providência: (i) administrativa concreta; (ii) judicial; ou (iii) normativa.¹ Para enfrentar a inércia relativa a providências administrativas concretas, o ordenamento jurídico nacional já contava – antes mesmo de 1988 – com alguns remédios judiciais, como o mandado de segurança e a ação civil pública. Para impugnar a omissão judicial, por sua vez, já existia uma série de recursos no âmbito do sistema processual. Mas, no que tange à inércia *normativa*, foi só com a promulgação da atual Constituição Federal que se instituíram dois instrumentos processuais destinados ao seu controle: a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção.

Esperava-se da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 criatividade para encontrar meios eficazes de enfrentamento do complexo problema da inconstitucionalidade por omissão normativa.² Nesse ponto, é possível dizer que ela superou as expectativas ao dar à luz o mandado de injunção, remédio judicial inédito

¹ Cf. LUIS ROBERTO BARROSO, *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*, p. 273.

² ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, por exemplo, exortou o constituinte a “atuar de modo criativo, no sentido de encontrar os meios adequados para sanar a ‘inconstitucionalidade por omissão’ do legislador” (“Inconstitucionalidade por omissão: uma proposta para a Constituinte”, p. 57).

aqui e alhures.³⁻⁴ Mas o que sobrou de inventividade faltou de clareza no dispositivo que instituiu o referido remédio processual, pois a ideia expressa no inc. LXXI do art. 5º deveria ter sido mais bem explicitada. Nos termos desse dispositivo constitucional, “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”. O constituinte deixou, assim, razoavelmente explícita a hipótese de cabimento do mandado de injunção, mas quase nada disse a respeito da sua eficácia.⁵ Tal fato é agravado pela paradoxal e persistente ausência de lei específica sobre o próprio mandado de injunção, a qual já poderia ter solucionado grande parte das controvérsias que ainda giram em torno desse instituto.⁶⁻⁷

Esta tese, por conseguinte, tem o escopo de destrinchar as características do mandado de injunção, com o foco especialmente na sua aptidão para produzir efeitos.⁸⁻⁹ Pretende-se, em outras palavras, extrair o máximo resultado possível

³ A propósito, o jurista português BLANCO DE MORAIS considera o mandado de injunção, “em Direito Constitucional Comparado, como o processo jurisdicional mais avançado de controlo da inconstitucionalidade por omissão” (“As omissões legislativas e os efeitos jurídicos do mandado de injunção: um ângulo de visão português”, p. 334).

⁴ Já a ação direta de inconstitucionalidade por omissão foi inspirada na Constituição portuguesa, conforme se verá mais detalhadamente no tópico n. 8, *infra*.

⁵ Segundo BOTELHO DE MESQUITA, “pelo que do dispositivo constitucional consta, sabe-se quando cabe o mandado de injunção, mas não se sabe para o que serve; sabe-se qual o problema prático que visa a resolver, mas não se sabe como deverá ser resolvido” (“Anteprojeto de lei que dispõe sobre o mandado de injunção”, p. 124).

⁶ Desde 1988, têm tramitado no Congresso Nacional vários projetos de lei dispendo sobre o mandado de injunção. Dentre eles, destaca-se o Projeto de Lei 76/1988, de autoria do senador RUY BACELAR, que foi aprovado no Senado Federal no ano de 1990 e, então, remetido para a Câmara dos Deputados (cf. o art. 65 da Constituição Federal). Na Casa revisora, o referido projeto – renumerado como PL 6.002/1990 – foi objeto de um Substitutivo apresentado pelo deputado VICENTE CÂNDIDO, que já recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, mas ainda não foi votado em Plenário. Merece registro também o Projeto de Lei 6.128/2009, de autoria do deputado FLÁVIO DINO e originário de proposição encaminhada pelos Ministros TEORI ZAVASCKI e GILMAR MENDES. Todos os projetos de lei que visam à regulamentação do mandado de injunção estão apensados, na Câmara dos Deputados, ao citado PL 6.002/1990.

⁷ Passados mais de 25 anos da promulgação da Constituição Federal, o mandado de injunção é a única ação constitucional que ainda não conta com regulamentação legal (cf. ANDRÉ RUFINO DO VALE, “Mandado de injunção: comentários ao projeto de regulamentação”, p. 164-165).

⁸ Na lição de BARBOSA MOREIRA, *eficácia* “é palavra que se costuma usar, na linguagem jurídica, para designar a qualidade do ato enquanto gerador de efeitos” (“Conteúdo e efeitos da sentença: variações sobre o tema”, p. 175).

desse remédio judicial, observando-se a sua natureza jurídica e os limites do devido processo legal. Para tanto, em um primeiro momento, será abordado o tema da eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais. Nesse capítulo, após o estudo da consagrada tese de JOSÉ AFONSO DA SILVA,¹⁰ apresentar-se-á a classificação proposta pelo constitucionalista português JORGE MIRANDA, que se revela mais adequada para fins de delimitação do objeto do mandado de injunção.

Em seguida, este trabalho cuidará do tema da inconstitucionalidade por omissão normativa, com destaque para a caracterização desse fenômeno. Também serão expostas as premissas necessárias para a definição da natureza jurídica, do objeto e da eficácia do mandado de injunção. Esse *writ* foi criado com traços, em geral, complementares aos da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Esta consiste em instrumento de controle principal, abstrato e concentrado de constitucionalidade. Já o mandado de injunção serve para a tutela de direito subjetivo constitucional, razão pela qual ele realiza o controle da omissão apenas concreta e incidentalmente.

Mais adiante, adentrar-se-á no cerne do trabalho. Nele, serão fixadas as propriedades do instituto do mandado de injunção e de seu processo. Defender-se-á, por exemplo, o cabimento do referido *writ* nas hipóteses em que a inércia ilegítima é rompida mediante regulamentação violadora da correlata norma constitucional inexecutável por si mesma (“omissão inconstitucional parcial”).¹¹ Ainda a título ilustrativo, também será delimitado o seu cabimento diante das omissões administrativas de cunho

⁹ Registre-se, desde logo, que a guinada da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da efetividade do mandado de injunção foi responsável por despertar renovado interesse nesse remédio processual (v. tópico n. 26, *infra*). Segundo ANDRÉ RUFINO DO VALE, “entre a data da promulgação da Constituição de 1988 e o ano de 2007 – ou seja, em quase 20 anos – haviam sido ajuizados apenas cerca de 700 (setecentos) mandados de injunção na Corte Suprema. A partir dos referidos julgamentos ocorridos no segundo semestre do ano de 2007, esse número sofreu um abrupto e vertiginoso crescimento, chegando, cinco anos depois (no final de 2012), à casa dos 5000 processos” (“Mandado de injunção: comentários ao projeto de regulamentação”, p. 162). O aludido crescimento do número de mandados de injunção ajuizados no Supremo Tribunal Federal pode ser conferido no *site*: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasse>>. Acesso em: 21 de novembro de 2013.

¹⁰ Trata-se da tese intitulada *Aplicabilidade das normas constitucionais*, defendida na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, em 1969.

¹¹ V., a esse respeito, os tópicos n. 7 e 14, *infra*.

normativo.¹² Depois, analisadas criticamente as diferentes correntes acerca da eficácia do mandado de injunção, constatar-se-á que todas elas têm suas desvantagens, embora algumas mais graves e outras menos. Daí por que será proposto – *de lege ferenda* – um incidente de expansão da eficácia subjetiva do mandado de injunção, a fim de equacionar todas as potencialidades contidas nesse importante remédio processual. Tratar-se-á, ainda, do cabimento de reclamação para efetivar decisão proferida em mandado de injunção, especialmente naquele provido de eficácia *erga omnes*.

Por fim, será enfrentada a relação entre o mandado de injunção e o princípio da separação dos Poderes. Concluir-se-á, nesse tópico, que a aplicação do *writ* dentro dos limites inerentes ao seu objeto e à sua natureza jurídica coaduna-se perfeitamente com o atual arranjo constitucional do referido princípio.

¹² V., a esse respeito, especialmente o tópico n. 12, *infra*.

administrativas e materiais.⁵¹⁷ Ainda a título ilustrativo, viola igualmente a separação dos Poderes a inobservância do caráter provisório da decisão proferida em mandado de injunção.⁵¹⁸

A propósito da provisoriedade da decisão do mandado de injunção, consigne-se que se deve a ela, em última análise, a preservação da própria competência do órgão omissor para editar de forma definitiva a norma faltante. Afinal, se o referido órgão entender que a sua função foi usurpada pelo Judiciário, para restabelecê-la, basta que ele cumpra o seu dever de regulamentar a matéria constitucional em questão. Como se vê, eventual função considerada “legiferante” ou “normativa” que o Judiciário venha a exercer no mandado de injunção é perfeitamente suscetível de controle pelos demais Poderes, na medida em que o regime por ele instituído cede lugar à norma regulamentadora editada pelo órgão competente. Trata-se, portanto, de característica indiscutivelmente democrática desse remédio processual.⁵¹⁹

36 – CONCLUSÕES

Há uma ou mais conclusões em praticamente cada um dos tópicos deste trabalho; todavia, à guisa de encerramento, relacionam-se somente as principais:

1. A eficácia jurídica positiva consiste na qualidade da norma de incidir sobre as situações, relações e comportamentos que ela objetiva regular. Ela se manifesta mediante a possibilidade de o titular do direito subjetivo exigir direta e imediatamente o cumprimento do correlato preceito normativo. A eficácia jurídica positiva relaciona-se, assim, com a própria aplicabilidade da norma.⁵²⁰

⁵¹⁷ Sobre a inadequação do mandado de injunção para a tutela de direitos previstos em normas de cunho programático, v. tópico n. 11, *supra*.

⁵¹⁸ Sobre a provisoriedade da decisão final do mandado de injunção, v. tópico n. 27, *supra*.

⁵¹⁹ Cf. ROBERTO PFEIFFER, *Mandado de injunção*, n. 5.4.1, p. 108-109. Cf. tb. LUÍS ROBERTO BARROSO, *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*, esp. p. 174.

⁵²⁰ V. tópico n. 2, *supra*.

2. As normas constitucionais dividem-se em três categorias relativas a diferentes graus de eficácia jurídica positiva: (i) normas preceptivas exequíveis por si mesmas; (ii) normas programáticas; e (iii) normas preceptivas não exequíveis por si mesmas. As primeiras são aplicáveis independentemente de regulamentação. As normas programáticas, por sua vez, caracterizam-se por ter a sua aplicabilidade dependente não só de regulamentação normativa, mas especialmente de providências administrativas e materiais. Já as *normas preceptivas não exequíveis por si mesmas* dependem apenas de regulamentação para se tornarem plenamente aplicáveis às situações da vida. É restrito a essas últimas o cabimento do mandado de injunção.⁵²¹
3. A inconstitucionalidade por omissão normativa ocorre por conta do inadimplemento de uma obrigação *específica* de editar ato legislativo ou administrativo-normativo indispensável para dar plena exequibilidade a determinada norma constitucional.⁵²²
4. Em relação à simples “lacuna técnica”, a inconstitucionalidade por omissão normativa requer um elemento adicional para a sua configuração: o lapso temporal. Ou seja, a “lacuna técnica” só se torna omissão inconstitucional após o decurso *in albis* do prazo previsto no texto constitucional para a edição da norma regulamentadora ou, nos casos em que não se estabeleceu prazo algum, após o decurso de *prazo razoável* para tanto.⁵²³
5. É insuficiente para afastar a mora caracterizadora da situação de omissão inconstitucional a existência de projetos de lei em tramitação no órgão legislativo inerte. Ademais, sequer a aprovação de projeto de lei pelos parlamentares é capaz de afastar a pecha de inconstitucionalidade da omissão se aquele restou definitivamente vetado pelo Poder Executivo.⁵²⁴

⁵²¹ V. tópico n. 4, *supra*.

⁵²² V. tópico n. 5, *supra*.

⁵²³ V. tópico n. 6, *supra*.

⁵²⁴ V. tópico n. 6, *supra*.

6. A inconstitucionalidade por omissão normativa pode ser *total* ou *parcial*. A primeira consiste na pura e simples inércia em regulamentar norma constitucional inexecutável por si mesma. A omissão parcial, por sua vez, decorre do rompimento do silêncio ilegítimo mediante edição de regulamentação que – todavia – descumpra o comando constitucional. A inconstitucionalidade, nesse último caso, surge mais especificamente do fato de a regulamentação acabar frustrando a finalidade ou o conteúdo da norma constitucional em questão. Ela geralmente ocorre por (i) deficiência técnica da norma regulamentadora ou (ii) violação do princípio da isonomia.⁵²⁵
7. Está fora do campo de abrangência do conceito de omissão inconstitucional parcial aquela situação na qual, embora *inexistente uma obrigação específica de regulamentar* norma constitucional, edita-se ato normativo que viola o princípio da isonomia. Trata-se da chamada “omissão relativa em sentido estrito”, que dá ensejo apenas à inconstitucionalidade por ação, e não à inconstitucionalidade por omissão. Afinal, nesse caso, inconstitucional é a atuação indevida do legislador, e não o seu silêncio.⁵²⁶
8. O mandado de injunção foi propositadamente criado com características – de certo modo – complementares às da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Esta, ao contrário do mandado de injunção, pode ter por objeto qualquer omissão normativa, ainda que prevista em norma constitucional programática. Aliás, justamente por abranger um espectro tão amplo de situações de inércia ilegítima, a decisão final na referida ação direta não vai além do efeito declaratório seguido de comunicação ao órgão inadimplente. A aludida complementaridade também está presente nos respectivos escopos imediatos do mandado de injunção e da ação de inconstitucionalidade por omissão. Enquanto a função institucional desta é a defesa da ordem jurídico-constitucional, aquele visa a tutelar direito subjetivo previsto em norma constitucional preceptiva não executável por si mesma. Ademais, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão consiste em instrumento de controle

⁵²⁵ V. tópico n. 7, *supra*.

⁵²⁶ V. tópico n. 7, *supra*.

principal, abstrato e concentrado de constitucionalidade. O mandado de injunção, por sua vez, realiza o controle da omissão de forma incidental e concreta.⁵²⁷

9. O mandado de injunção é um remédio processual genuinamente brasileiro, instituído pela Constituição Federal de 1988.⁵²⁸
10. O constituinte brasileiro buscou inspiração provavelmente na *injunction* anglo-americana ao escolher o nome “mandado de injunção”. Contudo, a nomenclatura é a maior semelhança entre os dois institutos, na medida em que eles têm conteúdo e finalidade bastante diversos.⁵²⁹
11. Foram várias as referências ao mandado de injunção nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Relativamente ao conjunto de emendas sobre esse *writ*, foram poucas as que sugeriram a exclusão do dispositivo que viria a instituí-lo; ademais, nenhuma das emendas supressivas chegou a lograr qualquer êxito, seja no Plenário ou até mesmo nas comissões. O mandado de injunção foi, portanto, fruto da vontade da maioria dos constituintes de conferir máxima efetividade à Constituição, inclusive criando mecanismos processuais que fizessem frente à omissão inconstitucional. Além disso, muitas propostas deixaram expressa a ideia de que o Judiciário deveria atuar *positiva e supletivamente* em face da inércia dos demais Poderes.⁵³⁰
12. O objeto do mandado de injunção não se restringe aos direitos constitucionais imediatamente vinculados ao *status* de nacional ou de cidadão. Assim, a parte final do inc. LXXI do art. 5º serve apenas como reforço da garantia constitucional e simples referência exemplificativa. Por outro lado, o objeto desse remédio

⁵²⁷ V. tópico n. 9, *supra*.

⁵²⁸ V. tópico n. 10, *supra*.

⁵²⁹ V. tópico n. 10, *supra*.

⁵³⁰ V. tópico n. 10, *supra*.

processual não deve extrapolar o âmbito dos direitos previstos em normas constitucionais.⁵³¹

13. Para o cabimento do mandado de injunção não basta invocar qualquer norma constitucional inexecutável por si mesma; é necessário que – ao menos, em tese – ela atribua ao impetrante um direito subjetivo, claramente delineado, cujo exercício esteja inviabilizado única e exclusivamente por conta da ausência de regulamentação. Por isso, o mandado de injunção não tem alcance suficiente para concretizar normas programáticas.⁵³²
14. A categoria das normas constitucionais inexecutáveis por si mesmas *permissivas* caracteriza-se por facultar ao legislador a elaboração de uma lei, razão pela qual ela não se inclui no âmbito de incidência do fenômeno da inconstitucionalidade por omissão.⁵³³
15. Há normas constitucionais que, embora mencionem a necessidade de lei integradora, já contam com regulamentação provisória na própria Constituição, de modo que o titular do direito pode exercê-lo direta e imediatamente. Nesses casos, o remédio cabível diante do silêncio do legislador ordinário é a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, e não o mandado de injunção.⁵³⁴
16. Não há omissão inconstitucional antes de decorrido o prazo eventualmente fixado na própria norma constitucional para a sua regulamentação.⁵³⁵
17. O objeto do mandado de injunção circunscreve-se às *normas preceptivas inexecutáveis por si mesmas prescritivas* que estabeleçam direito subjetivo cujo exercício esteja inviabilizado por falta de norma regulamentadora.⁵³⁶

⁵³¹ V. tópico n. 11, *supra*.

⁵³² V. tópico n. 11, *supra*.

⁵³³ V. tópico n. 11, *supra*.

⁵³⁴ V. tópico n. 11, *supra*.

⁵³⁵ V. tópico n. 11, *supra*.

⁵³⁶ V. tópico n. 11, *supra*.

18. A “norma regulamentadora” a que se refere o inc. LXXI do art. 5º da Constituição pode ser uma lei ou mesmo um ato da Administração dotado de efeitos gerais e abstratos. A referida expressão, portanto, exclui os chamados atos administrativos individuais (v.g., nomeação, demissão, tombamento *etc.*), que só produzem efeitos no caso concreto.⁵³⁷
19. Para dar ensejo a mandado de injunção, a omissão ilegítima de órgão administrativo pressupõe a existência de *regulamentação legislativa* – todavia – insuficiente para viabilizar o exercício do direito previsto na norma constitucional inexecutável por si mesma.⁵³⁸
20. A superveniência de norma regulamentadora no curso do processo de mandado de injunção não significa que este deva ser necessariamente extinto sem julgamento do mérito.⁵³⁹
21. O cabimento de ação direta de inconstitucionalidade (comissiva) contra *omissão parcial* não afasta o cabimento de mandado de injunção. Isso porque, enquanto aquela pode resolver o problema da omissão parcial apenas de modo abstrato, o mandado de injunção tem a aptidão de conceder o direito previsto na norma constitucional diretamente ao seu titular.⁵⁴⁰
22. Inobstante a autoaplicabilidade do mandado de injunção, é crescente a necessidade da edição de uma lei específica para esse remédio processual.⁵⁴¹
23. A competência para julgar mandado de injunção é fixada *ratione personæ*, em função do órgão, da autoridade ou da entidade incumbida de elaborar a norma regulamentadora. Trata-se, portanto, de competência absoluta.⁵⁴²

⁵³⁷ V. tópico n. 12, *supra*.

⁵³⁸ V. tópico n. 12, *supra*.

⁵³⁹ V. tópico n. 13, *supra*.

⁵⁴⁰ V. tópico n. 14, *supra*.

⁵⁴¹ V. tópico n. 15, *supra*.

⁵⁴² V. tópico n. 16, *supra*.

24. Mesmo *de lege lata*, é possível inferir a competência da Justiça Federal para julgar mandado de injunção a partir da ressalva contida na alínea *h* do art. 105, I, em conjunto com o que dispõe o inc. I do art. 109 da Constituição. No entanto, a fim de dissipar as dúvidas, é necessária a edição de uma emenda constitucional – ou mesmo de uma lei infraconstitucional – que melhor discipline o julgamento do mandado de injunção pelos órgãos da Justiça Federal.⁵⁴³
25. Seria importante a edição de uma emenda à Constituição Federal que concentrasse a competência para julgamento de todos os mandados de injunção nos tribunais.⁵⁴⁴
26. Especificamente no âmbito do Poder Judiciário da União, eventual lei infraconstitucional federal pode atribuir apenas a tribunais a competência para julgar mandado de injunção, excluindo – implícita ou expressamente – a competência dos juízes de primeira instância.⁵⁴⁵
27. Em se tratando de tribunal estadual, é de bom alvitre que o seu regimento interno estabeleça a competência do *órgão de cúpula* para julgar os mandados de injunção.⁵⁴⁶
28. Têm legitimidade ativa para ajuizar mandado de injunção as pessoas naturais, as jurídicas e até mesmo os entes personalizados exclusivamente para fins processuais.⁵⁴⁷
29. Deve haver litisconsórcio passivo entre o órgão estatal omissor e a pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que suportará os efeitos materiais da eventual concessão do mandado de injunção.⁵⁴⁸

⁵⁴³ V. tópico n. 16, *supra*.

⁵⁴⁴ V. tópico n. 16, *supra*.

⁵⁴⁵ V. tópico n. 16, *supra*.

⁵⁴⁶ V. tópico n. 16, *supra*.

⁵⁴⁷ V. tópico n. 17, *supra*.

⁵⁴⁸ V. tópico n. 19, *supra*.

30. Os fatos constitutivos do direito do autor, no mandado de injunção, são aqueles relacionados à sua posição de titular do direito invocado. Também integra a causa de pedir a descrição da mora em regulamentar norma constitucional preceptiva inexecutável por si mesma. Já os fatos caracterizadores da crise jurídica lamentada são aqueles ligados à resistência do impetrado em assumir a conduta determinada pela norma constitucional invocada. Esta, por sua vez, corresponde ao preceito normativo que contém o enquadramento jurídico dos fatos narrados pelo impetrante, bem como a consequência prevista pelo ordenamento (*sanctio juris*).⁵⁴⁹
31. Não há espaço para demanda do réu ou de terceiro interveniente no mandado de injunção. Logo, o objeto do seu processo consiste exclusivamente no pedido formulado pelo impetrante.⁵⁵⁰
32. Seria inconstitucional eventual previsão de prazo decadencial para o ajuizamento de mandado de injunção.⁵⁵¹
33. As medidas urgentes devem ser admitidas no mandado de injunção, tendo em vista a garantia do acesso à ordem jurídica justa e os princípios da efetividade e da tempestividade da tutela jurisdicional. Ademais, deve competir ao juiz analisar o caso concreto, ponderando os valores envolvidos, para conceder ou negar determinada medida urgente; nesse sentido, qualquer limitação imposta pelo legislador ao tipo de providência cabível ou ao seu conteúdo apresenta notório caráter inconstitucional.⁵⁵²
34. A decisão de procedência do mandado de injunção tem típica *natureza condenatória*. Embora essa decisão contemple um momento declaratório e outro constitutivo, eles apenas servem de fundamento lógico para a realização da finalidade substancial da tutela concedida pelo mandado de injunção. Como todas de natureza condenatória, a decisão concessiva de mandado de injunção também

⁵⁴⁹ V. tópico n. 20, *supra*.

⁵⁵⁰ V. tópico n. 21, *supra*.

⁵⁵¹ V. tópico n. 22, *supra*.

⁵⁵² V. tópico n. 24, *supra*.

afirma imperativamente a existência de um direito subjetivo e, em seguida, aplica a sanção executiva para o não cumprimento voluntário da conduta prescrita, a qual pode consistir – conforme o caso – em fazer, não fazer, entregar coisa ou pagar quantia.⁵⁵³

35. A concessão do mandado de injunção não deve conter uma ordem formal dirigida ao órgão omissor para que ele edite a norma regulamentadora faltante. A decisão desse *writ* tampouco deve condicionar o exercício do direito subjetivo ao esgotamento de um prazo estipulado para que o órgão inerte saia da situação de omissão inconstitucional.⁵⁵⁴

36. A análise crítica das diferentes correntes a respeito da eficácia do mandado de injunção revelou que todas elas têm suas desvantagens, embora algumas mais graves e outras menos. As correntes “não concretista” e “concretista intermediária” são as que mais problemas apresentam, na medida em que ignoram o fato de o mandado de injunção servir para viabilizar *diretamente* o exercício do direito pleiteado.⁵⁵⁵

37. O entendimento “concretista individual” é o que melhor se coaduna com a natureza jurídica do mandado de injunção. Como esse remédio processual serve para a tutela do direito subjetivo do impetrante, a decisão nele proferida tem eficácia – a princípio – apenas *inter partes*. Não obstante, essa corrente também apresenta pontos desfavoráveis, ligados principalmente à eventual falta de tratamento isonômico na solução dos casos concretos e à possível sobrecarga dos tribunais com vários *writs* versando sobre o mesmo objeto. É verdade, porém, que esses pontos negativos podem ser amenizados mediante a edição de súmulas vinculantes destinadas a expandir a eficácia das decisões proferidas no controle incidental da omissão inconstitucional. Esse mecanismo, todavia, é insuficiente para solucionar completamente os referidos problemas. Primeiro porque a edição de súmula vinculante pressupõe a observância de uma série de requisitos formais e materiais

⁵⁵³ V. tópico n. 25, *supra*.

⁵⁵⁴ V. tópico n. 25, *supra*.

⁵⁵⁵ V. tópicos n. 26 e 32, *supra*.

previstos no art. 103-A da Constituição Federal, diversos e mais rigorosos do que os exigidos para a concessão de mandado de injunção. Além disso, como se trata de mecanismo colocado à disposição apenas do Supremo Tribunal Federal, as omissões normativas decididas incidentalmente pelos demais órgãos jurisdicionais não podem ser objeto de enunciado com caráter vinculante.⁵⁵⁶

38. A pura e simples adoção da posição “concretista geral” não pode ser considerada a panaceia para todos os males. A mera atribuição de eficácia *erga omnes* ao mandado de injunção certamente resolveria alguns problemas, mas criaria outros, talvez ainda mais graves. A aplicação prática da referida posição carece de disciplina legal que lhe proporcione maior legitimidade política, jurídica e social. A propósito, sempre que o legislador brasileiro conferiu eficácia geral a decisão proferida em determinado processo judicial, ele procurou simultaneamente dotá-lo de mecanismos que visassem a legitimar tal abrangência.⁵⁵⁷
39. É incapaz de afastar a desatenção para com o devido processo legal substancial a alegação de que somente os mandados de injunção julgados procedentes seriam dotados de eficácia geral. Isso porque, no referido remédio processual, a norma regulamentadora provisoriamente estabelecida pelo órgão julgador pode ser pior do que aquela almejada pelo impetrante. E mais, pode ocorrer ainda de a regulamentação supletiva vislumbrada no mandado de injunção ser até indesejada pelos terceiros que serão atingidos por ela.⁵⁵⁸
40. A atribuição de eficácia *erga omnes* à decisão proferida no mandado de injunção prestigia a isonomia e os princípios da efetividade e da economia do processo, extraindo dele o máximo resultado possível. Assim, seria interessante que o órgão julgador pudesse, *excepcionalmente*, editar uma regulamentação supletiva que servisse para todos que estivessem na mesma situação do impetrante, desde que respeitado o devido processo legal. Daí a necessidade de se criar um mecanismo

⁵⁵⁶ V. tópicos n. 26 e 32, *supra*.

⁵⁵⁷ V. tópicos n. 26 e 32, *supra*.

⁵⁵⁸ V. tópicos n. 26 e 32, *supra*.

que legitime tal prática e, em última análise, equacione todas as potencialidades contidas nesse remédio processual.⁵⁵⁹

41. A decisão final do mandado de injunção é sempre provisória, no sentido de que o regime instituído pelo Judiciário pode ser afastado pela atuação superveniente do órgão competente omisso, independentemente de sentença de rescisão ou revisão. A substituição pela norma regulamentadora definitiva, todavia, não prejudica os efeitos da decisão já consumados. A partir da sua edição, a norma definitiva passa a regular as relações jurídicas futuras, bem como os desdobramentos futuros das relações jurídicas já formadas. Além disso, tal norma substitui completamente o regime instituído em sede de mandado de injunção, seja ele menos ou mais favorável ao impetrante.⁵⁶⁰
42. Está presente o *interesse* no recurso ordinário constitucional nos casos em que o impetrante do mandado de injunção busca a viabilização direta e imediata do seu direito subjetivo, mas o tribunal se limita a proferir uma decisão com eficácia meramente declaratória. Para o mesmo efeito, também se enquadra no conceito de “denegatório” o acórdão que viabiliza o exercício do direito subjetivo constitucional, mas de modo diverso do que o impetrante postulou.⁵⁶¹
43. Não integra o objeto do mandado de injunção a omissão normativa inconstitucional, pois ela é controlada apenas incidentalmente para possibilitar a tutela do direito cujo exercício se inviabilizou por falta de norma regulamentadora. Logo, os *limites objetivos da coisa julgada* na decisão de concessão do mandado de injunção cingem-se ao comando judicial de satisfação do direito subjetivo do impetrante, tal como supletivamente regulamentado.⁵⁶²
44. A provisoriedade é inerente à decisão de procedência do mandado de injunção, na medida em que a sua eficácia encontra um limite temporal na edição da norma

⁵⁵⁹ V. tópicos n. 26 e 32, *supra*.

⁵⁶⁰ V. tópico n. 27, *supra*.

⁵⁶¹ V. tópico n. 28, *supra*.

⁵⁶² V. tópico n. 29, *supra*.

faltante pelo órgão competente. Trata-se de característica própria desse remédio processual, refletida no conteúdo da sua decisão final e, conseqüentemente, nos limites objetivos da coisa julgada. Essa é a razão pela qual a prevalência de eventual regulamentação superveniente não representa ofensa à *auctoritas rei iudicatæ* formada no mandado de injunção.⁵⁶³

45. É importante reconhecer no mandado de injunção a sua aptidão para tutelar diretamente o direito subjetivo constitucional do impetrante. A eventual necessidade de proceder à liquidação da decisão, ou mesmo à sua execução forçada, não lhe retira a mencionada capacidade. Trata-se de circunstância a que toda tutela jurisdicional condenatória está sujeita. Situação diversa, porém, seria a de decisão em mandado de injunção que se limitasse a formular a norma jurídica faltante, sem aplicá-la ao caso concreto. Nessa hipótese, contrária à natureza jurídica do próprio instituto, o impetrante teria de propor outra demanda para viabilizar o exercício do seu direito constitucional, o que iria de encontro inclusive aos princípios da efetividade e da economia processual. Por conseguinte, muito embora o mandado de injunção não se equipare a uma pura e simples “ação de cobrança”, nada impede que a sua procedência resulte em condenação pecuniária, cuja efetivação – na medida do possível – deve independer da instauração de um novo processo. Nesse sentido, é inaplicável a esse *writ* qualquer regra que impeça a produção de efeitos patrimoniais em relação a períodos pretéritos.⁵⁶⁴

46. A eventual sobrecarga de trabalho nos tribunais provocada pela incumbência de executar os mandados de injunção por eles julgados pode ser facilmente mitigada com a aplicação de mecanismos – *de lege ferenda* ou mesmo *de lege lata* – que permitam a delegação da prática de atos executivos a outros órgãos jurisdicionais.⁵⁶⁵

⁵⁶³ V. tópico n. 29, *supra*.

⁵⁶⁴ V. tópico n. 30, *supra*.

⁵⁶⁵ V. tópico n. 30, *supra*.

47. Em tese, podem ser objeto de mandado de injunção todos os direitos constitucionais, inclusive aqueles de natureza difusa.⁵⁶⁶
48. A omissão normativa, independentemente da abrangência subjetiva do mandado de injunção, continua a ser decidida apenas em caráter incidental, com o intuito de viabilizar o exercício do direito constitucionalmente assegurado. Logo, uma vez que a atribuição de eficácia *erga omnes* ao referido *writ* não é incompatível com a sua natureza jurídica, a introdução legislativa do incidente proposto nesta tese independe de emenda à Constituição Federal.⁵⁶⁷
49. Embora seja recomendável por razões de sistematicidade, a implantação legislativa do incidente em questão não precisa advir necessariamente junto com a edição da lei do mandado de injunção. Ele pode ser instituído desde logo, antes mesmo da lei que vier a regulamentar o referido *writ*.⁵⁶⁸
50. No incidente proposto, a análise *ope iudicis* da representatividade adequada do postulante deverá ocorrer antes da sua instauração; mas, de forma alguma, ela representará cerceamento a direito do impetrante, na medida em que o seu mandado de injunção será sempre julgado, ainda que com eficácia meramente *inter partes*.⁵⁶⁹
51. O incidente proposto possibilitará ao órgão julgador ponderar as especificidades do caso no juízo acerca da eficácia do mandado de injunção. O mandado de injunção deve, em alguma medida, ajustar-se às peculiaridades do direito cujo exercício se busca viabilizar. Por isso, a melhor solução quanto aos limites subjetivos da decisão pode variar, a critério do julgador, conforme o direito constitucional não regulamentado refira-se, v.g., a uma prestação do Estado ou a uma simples abstenção.⁵⁷⁰

⁵⁶⁶ V. tópico n. 31, *supra*.

⁵⁶⁷ V. tópico n. 33, *supra*.

⁵⁶⁸ V. tópico n. 33, *supra*.

⁵⁶⁹ V. tópico n. 33, *supra*.

⁵⁷⁰ V. tópico n. 33, *supra*.

52. A fim de assegurar maior legitimidade política e social à decisão proferida em mandado de injunção, o incidente proposto contemplará a realização de audiência pública e a participação de *amici curiae*.⁵⁷¹
53. Eventual extensão do procedimento causada pela realização de audiência pública, assim como pela participação de *amicus curiae*, será compensada com o acréscimo de legitimidade e, principalmente, de qualidade da decisão proferida no mandado de injunção. Mais debate envolvendo diferentes correntes tende a gerar mais reflexão sobre o tema e, conseqüentemente, uma decisão melhor.⁵⁷²
54. O órgão julgador poderá instaurar o incidente *ex officio* ou mediante requerimento de qualquer das partes. Nessa última hipótese, o pedido poderá ser indeferido, considerando-se, v.g., a falta de representatividade adequada do postulante. Se, por qualquer motivo, o incidente não for suscitado ou instaurado, o mandado de injunção continuará a ter eficácia apenas *inter* ou *ultra partes*, conforme o processo seja individual ou coletivo. Mas, iniciado o procedimento incidental, órgãos ou entidades dotados de representatividade, a critério do órgão julgador, poderão nele intervir. Admitida a participação de *amici curiae*, será franqueada a eles, assim como às partes e ao Ministério Público, a oportunidade de apresentar memoriais e de requerer a juntada de documentos. Consigne-se todavia que, independentemente da intervenção de *amicus curiae* ou de eventual realização de audiência pública, as partes e o Ministério Público poderão sempre se manifestar no incidente em questão, a fim de defenderem, v.g., a ampliação da eficácia do mandado de injunção em julgamento, ou mesmo a sua manutenção como meramente *inter partes*.⁵⁷³
55. O incidente proposto não servirá apenas e tão-somente para definir a eficácia subjetiva do mandado de injunção. As partes, o órgão ministerial e os terceiros

⁵⁷¹ V. tópico n. 33, *supra*.

⁵⁷² V. tópico n. 33, *supra*.

⁵⁷³ V. tópico n. 33, *supra*.

admitidos no procedimento também poderão trazer elementos para influenciar o próprio *conteúdo* da decisão final a ser proferida no mandado de injunção.⁵⁷⁴

56. Instaurado o incidente sugerido, também *de lege ferenda* deverá ser vedado ao impetrante desistir do mandado de injunção. Trata-se de medida de indubitável caráter ético e econômico, pois a desistência de mandado de injunção em vias de ganhar eficácia geral frustraria os anseios daqueles que se beneficiariam da decisão e, ainda, representaria desperdício de atividade e de dinheiro estatal.⁵⁷⁵

57. É possível antever que o resultado mais comum do procedimento incidental proposto deverá ser a atribuição de eficácia geral ao mandado de injunção. Isso porque, como o referido incidente visa a assegurar o respeito ao devido processo legal, ele servirá para remover os já aludidos óbices para o máximo aproveitamento das potencialidades contidas no mandado de injunção. Em outras palavras, superados tais óbices, o caminho estará livre para a atribuição de eficácia *erga omnes* à decisão. Consigne-se, no entanto, que o referido incidente poderá, excepcionalmente, resultar na manutenção da eficácia *inter partes* do mandado de injunção. Desse modo, mesmo no procedimento incidental sugerido, o órgão julgador continuará livre para decidir se o caso comporta ou não a ampliação de sua eficácia subjetiva.⁵⁷⁶

58. Tendo em vista a provável vocação expansiva do mandado de injunção no qual se decidir pela instauração do incidente, tornar-se-á recomendável a suspensão dos demais processos que tenham objeto semelhante. Assim, caso se confira àquele mandado de injunção eficácia *erga omnes*, todos os demais processos submetidos à jurisdição do órgão julgador deverão seguir a sua sorte. Nesse ponto, renova-se a sugestão de se concentrar a competência para julgamento de todos os mandados de injunção em tribunais, especialmente nos seus órgãos de cúpula. Mas essa proposta só poderá ser implantada mediante emenda constitucional, pois a Constituição

⁵⁷⁴ V. tópico n. 33, *supra*.

⁵⁷⁵ V. tópico n. 33, *supra*.

⁵⁷⁶ V. tópico n. 33, *supra*.

Federal reservou explicitamente aos Estados a definição da competência de suas respectivas justiças (art. 125, § 1º, e ADCT, art. 70).⁵⁷⁷

59. O incidente proposto também se revelará útil no mandado de injunção coletivo, especialmente se este tiver por objeto direito coletivo *stricto sensu*. Pois, nesse caso, o acolhimento do incidente fará com que a decisão a ser proferida passe a ter eficácia geral, estendendo-se aos membros de todos os grupos, categorias ou classes titulares da mesma situação jurídica dos membros do impetrante.⁵⁷⁸
60. A manutenção da eficácia *inter partes* em determinado mandado de injunção, por qualquer motivo, será incapaz de se projetar para outros processos. Assim, por exemplo, se o órgão julgador decidir pela não instauração do incidente em determinado *writ*, nada impedirá que um impetrante diverso o requeira ulteriormente. Já a atribuição de eficácia *erga omnes* à decisão afetará até mesmo o interesse processual no ajuizamento de novos mandados de injunção.⁵⁷⁹
61. A procedência da reclamação não fica limitada à mera eficácia de cassação do ato violador de competência do tribunal ou da autoridade de seu julgado. Quando for necessário, ela pode determinar que o reclamado cumpra a regra de competência ou o comando desacetado. Por conseguinte, a decisão condenatória proferida na reclamação pode até ser objeto de efetivação forçada. Assim, a reclamação pode ser muito útil à efetivação de anterior decisão proferida em mandado de injunção, especialmente naquele provido de eficácia *erga omnes*. É verdade que, concedido este *writ* com eficácia geral, o terceiro beneficiado por essa decisão poderá exercer o seu direito constitucional independentemente de nova decisão judicial. Mas, havendo resistência à satisfação do direito subjetivo invocado, o remédio adequado para superá-la será a reclamação, e não o mandado de injunção, para o qual faltaria inclusive legítimo interesse processual de agir. Afinal, a eficácia *erga omnes* atribuída ao mandado de injunção tem o condão de estender o conceito de “parte

⁵⁷⁷ V. tópico n. 33, *supra*.

⁵⁷⁸ V. tópico n. 33, *supra*.

⁵⁷⁹ V. tópico n. 33, *supra*.

interessada” – dotada de legitimidade ativa para a reclamação – a todas as pessoas titulares do mesmo direito subjetivo alegado pelo impetrante.⁵⁸⁰

62. A reclamação pode ser ajuizada pelo terceiro prejudicado por ato judicial ou administrativo que desrespeitar a decisão com eficácia *erga omnes* proferida em mandado de injunção. Em se tratando de ato administrativo, todavia, é imprescindível que ele tenha sido emanado de quem foi parte no mandado de injunção cuja decisão se busca preservar. Isso porque não se pode imputar violação a órgão administrativo que não esteja adstrito à autoridade do julgado em questão.⁵⁸¹

63. A aplicação do mandado de injunção dentro dos limites inerentes ao seu objeto e à sua natureza jurídica coaduna-se perfeitamente com o atual arranjo constitucional do princípio da separação dos Poderes.⁵⁸²

⁵⁸⁰ V. tópico n. 34, *supra*.

⁵⁸¹ V. tópico n. 34, *supra*.

⁵⁸² V. tópico n. 35, *supra*.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Henry J. *The judicial process*, 7ª ed. Nova Iorque-Oxford: Oxford University Press, 1998.

ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. “Direito material, processo e tutela jurisdicional”, in *Revista da Ajuris*, v. 101, ano 33, março/2006, p. 45.

ANDERSON, Lee. “Preserving adequacy of representation when dropping claims in class actions”, in *UMKC Law Review*, n. 74, 2005-2006, p. 105.

AZEVEDO, Luiz Carlos de; CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Lições de história do processo civil romano*. São Paulo: RT, 1996.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. “As relações entre os Poderes da República no Estado brasileiro contemporâneo: transformações autorizadas e não autorizadas”, in *Interesse Público*, v. 70, nov.-dez./2011, p. 37.

BARBI, Celso Agrícola. “Ainda o mandado de injunção”, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 2.12.1988, p. 11.

_____. *Do Mandado de Segurança*, 11ª ed. (atualizada por Bernardo Pimentel Souza). Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. “Ainda e sempre a coisa julgada”, in *Revista dos Tribunais*, vol. 416, ano 59, junho/1970, p. 9.

_____. “Coisa julgada e declaração”, in *Temas de direito processual (primeira série)*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. *Comentários ao Código de Processo Civil*, V, 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

_____. “Conteúdo e efeitos da sentença: variações sobre o tema”, in *Temas de direito processual (quarta série)*. São Paulo: Saraiva, 1989.

_____. “Eficácia da sentença e autoridade da coisa julgada”, in *Temas de direito processual (terceira série)*. São Paulo: Saraiva, 1984.

_____. “Mandado de injunção”, in *Revista de Processo*, v. 56, out.-dez./1989, p. 110.

_____. “Os limites objetivos da coisa julgada no sistema do novo Código de Processo Civil”, in *Temas de direito processual (primeira série)*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

BARROSO, Luís Roberto. “Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática”, in *Revista Atualidades Jurídicas*, n. 4, jan.-fev./2009. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 19 de junho de 2012.

_____. “Mandado de injunção. O que foi sem nunca ter sido. Uma proposta de reformulação”, in *Revista de Processo*, v. 89, jan.-março/1998, p. 57.

_____. “Mandado de injunção. Perfil doutrinário e evolução jurisprudencial”, in *Revista de Direito Administrativo*, v. 191, jan.-março/1993, p. 1.

_____. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

_____. “Vinte anos da Constituição brasileira de 1988: o Estado a que chegamos”, in *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil*, n. 8, jan.-julho/2008, p. 183.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*, v. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo*, 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BERMUDES, Sérgio. “O mandado de injunção”, in *Revista dos Tribunais*, vol. 642, ano 78, abril/1989, p. 21.

Black's Law Dictionary (editor-chefe Bryan A. Garner), 9ª ed. St. Paul: West, 2009.

BLANCO DE MORAIS, Carlos. “As omissões legislativas e os efeitos jurídicos do mandado de injunção: um ângulo de visão português”, in *Mandado de injunção: estudos sobre sua regulamentação* (org. Gilmar Ferreira Mendes *et al.*). São Paulo: Saraiva, 2013.

BOGART, W. A.; KALAJDZIC, Jasminka; MATTHEWS, Ian. “The globalization of class actions: Canada”, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 622, março/2009, p. 41.

BONDIOLI, Luis Guilherme Aidar; NEGRÃO, Theotonio; GOUVÊA, José Roberto Ferreira; FONSECA, João Francisco Naves da. *Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*, 45ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BOTELHO DE MESQUITA, José Ignacio. “Anteprojeto de lei que dispõe sobre o mandado de injunção”, in *Teses, Estudos e Pareceres de Processo Civil*, v. 3. São Paulo: RT, 2007.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*, 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Mandado de segurança: comentários às Leis n. 1.533/51, 4.348/64 e 5.021/66*, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. *Mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data (Constituição e processo)*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CANAS, Vitalino. *Os processos de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade pelo Tribunal Constitucional: natureza e princípios estruturantes*. Coimbra: Coimbra, 1986.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 1991.

_____. “Tomemos a sério o silêncio dos poderes públicos: o direito à emanção de normas jurídicas e a protecção judicial contra as omissões normativas”, in *As garantias do cidadão na justiça* (coord. Sálvio de Figueiredo Teixeira). São Paulo: Saraiva, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed. Coimbra: Coimbra, 1993.

_____. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra, 1991.

CANOVA, Augusto Cerino. “La domanda giudiziale ed il suo contenuto”, in *Commentario del Codice di Procedura Civile*, l. 2, t. 1. Torino: UTET, 1980.

CAPPELLETTI, Mauro. *Giudici legislatori?*, trad. port. de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, *Juízes legisladores?*. Porto Alegre: Fabris, 1993 (reimpressão 1999).

_____. *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*. Milão: Giuffrè, 1978, trad. port. de Aroldo Plínio Gonçalves, *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*, 2ª ed. Porto Alegre: Fabris, 1984.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*, 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CHADDAD, Maria Cecília Cury; PIOVESAN, Flávia. “Mandado de injunção: desafios e perspectivas”, in *O processo na Constituição* (coord. Ives Gandra da Silva Martins e Eduardo Jobim). São Paulo: Quartier Latin, 2008.

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

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*, 2ª ed. São Paulo: RT, 2000.

COELHO, Inocêncio Mártires. “Sobre a aplicabilidade da norma constitucional que instituiu o mandado de injunção”, in *Revista de Informação Legislativa*, n. 104, out.-dez./1989, p. 43.

COMOGLIO, Luigi Paolo; FERRI, Corrado; TARUFFO, Michele. *Lezioni sul processo civile*, v. II, 4ª ed. Bologna: Il Mulino, 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil! Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*, 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. “Efeitos da decisão no mandado de injunção: perspectivas”, in *Revista Dialética de Direito Processual*, v. 104, nov./2011, p. 78.

COSTA, Susana Henriques da. “O controle judicial da representatividade adequada: uma análise dos sistemas norte-americano e brasileiro”, in *As grandes transformações do processo civil brasileiro – Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe* (coord. Carlos Alberto de Salles). São Paulo: Quartier Latin, 2009.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. *A causa petendi no processo civil*, 2ª ed. São Paulo: RT, 2001.

_____. *Limites subjetivos da eficácia da sentença e da coisa julgada civil*. São Paulo: RT, 2006.

_____. “Prova escrita na ação monitória”, in *Revista Magister de direito civil e processual civil*, v. 1, jul.-ago./04, p. 30.

CRUZ E TUCCI, José Rogério; AZEVEDO, Luiz Carlos de. *Lições de história do processo civil romano*. São Paulo: RT, 1996.

CRUZ E TUCCI, José Rogério; TUCCI, Rogério Lauria. *Constituição de 1988 e processo: regramentos e garantias constitucionais do processo*. São Paulo: Saraiva, 1989.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de constitucionalidade: teoria e prática*. Salvador: JusPodivm, 2006.

DEL PRÁ, Carlos Gustavo Rodrigues. “O princípio do máximo rendimento: *amicus curiae* e audiência públicas”, in *Revista de Processo*, v. 224, outubro/2013, p. 73.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

Diário da Assembléia Nacional Constituinte. Brasília: Senado Federal, 1987-1988.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*, 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Capítulos de sentença*, 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Execução civil*, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Instituições de direito processual civil*, I, 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Instituições de direito processual civil*, II, 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Instituições de direito processual civil*, III, 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Litisconsórcio*, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. “O conceito de mérito em processo civil”, in *Fundamentos do processo civil moderno*, t. I, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

DINAMARCO, Pedro da Silva. *Ação civil pública*. São Paulo: Saraiva, 2001.

Encyclopædia Britannica Online, verbete *injunction*. Disponível em: <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/288361/injunction>>. Acesso em: 29 de junho de 2012.

FARIA, Luiz Alberto Gurgel de. “A limitação das liminares: violação à lei maior”, in *Revista dos Tribunais*, vol. 755, ano 87, set./1998, p. 121.

FERRARESI, Eurico. “A pessoa física como legitimada ativa à ação coletiva”, in *Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos* (coord. Ada Pellegrini Grinover *et al.*). São Paulo: RT, 2007.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. “Inconstitucionalidade por omissão: uma proposta para a Constituinte”, in *Revista de Informação Legislativa*, n. 89, jan.-março/1986, p. 49.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, 28ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERRI, Corrado; COMOGLIO, Luigi Paolo; TARUFFO, Michele. *Lezioni sul processo civile*, v. II, 4ª ed. Bologna: Il Mulino, 2006.

FONSECA, João Francisco Naves da. *Exame dos fatos nos recursos extraordinário e especial*. São Paulo: Saraiva, 2012.

FONSECA, João Francisco Naves da; NEGRÃO, Theotônio; GOUVÊA, José Roberto Ferreira; BONDIOLI, Luis Guilherme Aidar. *Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*, 45ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FONSECA, Patricia Galindo da. “A ação coletiva no Quebec: reflexões sobre o *recours collectif*”, in *Revista de Direito do Consumidor*, n. 75, ano 19, jul.-set./2010, p. 259.

GOMES, Luiz Flávio. “Anotações sobre o mandado de injunção”, in *Revista dos Tribunais*, vol. 847, ano 78, set./1989, p. 39.

GOUVÊA, José Roberto Ferreira; NEGRÃO, Theotônio; BONDIOLI, Luis Guilherme Aidar; FONSECA, João Francisco Naves da. *Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*, 45ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GRAU, Eros Roberto. “A Constituição brasileira e as normas programáticas”, in *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, n. 4, ano 3, jan.-junho/1985, p. 40.

GRECO, Leonardo. *Instituições de processo civil*, vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GRECO FILHO, Vicente. *Tutela constitucional das liberdades*. São Paulo: Saraiva, 1989.

GRINOVER, Ada Pellegrini. “O controle jurisdicional de políticas públicas”, in *O controle jurisdicional de políticas públicas* (coord. Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe). Rio de Janeiro: Forense, 2011.

HÄBERLE, Peter. *Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten. Ein Beitrag zur pluralistischen und “prozessualen” Verfassungsinterpretation*, 1975, trad. port. de Gilmar Mendes, *Hermenêutica constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Porto Alegre: Fabris, 1997.

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

HACHEM, Daniel Wunder; BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. “As relações entre os Poderes da República no Estado brasileiro contemporâneo: transformações autorizadas e não autorizadas”, in *Interesse Público*, v. 70, nov.-dez./2011, p. 37.

HESSE, Konrad. *Die normative Kraft der Verfassung*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1959, trad. port. de Gilmar Mendes, *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

KALAJDZIC, Jasminka; BOGART, W. A.; MATTHEWS, Ian. “The globalization of class actions: Canada”, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 622, março/2009, p. 41.

KELSEN, Hans. *Reine Rechtslehre*. Viena: Franz Deuticke, 1960, trad. port. de João Baptista Machado, *Teoria Pura do Direito*, 6ª ed. Coimbra: Arménio Amado, 1984.

LEONEL, Ricardo de Barros. “Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos: a ação popular, a ação de improbidade, o mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção”, in *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, n. 6, maio-jun./2005, p. 81.

_____. *Reclamação constitucional*. São Paulo: RT, 2011.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada* (trad. port. de Alfredo Buzaid e Benvindo Aires, com notas de Ada Pellegrini Grinover), 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

_____. *Manual de direito processual civil*, vol. I (trad. e notas de Cândido Rangel Dinamarco), 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Limites objetivos e eficácia preclusiva da coisa julgada*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MACEDO, Elaine Harzheim; MARTINS, Michelle Fernanda. “A eficácia do mandado de injunção: doutrina e perspectivas jurisprudenciais”, in *Interesse Público*, v. 70, nov.-dez./2011, p. 97.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. *Mandado de injunção: um instrumento de efetividade da Constituição*, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MACHADO, Marcelo Passamani. *Controle de constitucionalidade das leis: efeitos de suas decisões*. Dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Direito do Largo São Francisco – USP, em 2008.

MACIEL, Adhemar Ferreira. “Mandado de segurança. Direito líquido e certo”, in *Revista da Ajuris*, v. 73, ano 25, jul./98, p. 14.

MARTINS, Ives Gandra; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*, v. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.

MARTINS, Michelle Fernanda; MACEDO, Elaine Harzheim. “A eficácia do mandado de injunção: doutrina e perspectivas jurisprudenciais”, in *Interesse Público*, v. 70, nov.-dez./2011, p. 97.

MATTHEWS, Ian; BOGART, W. A.; KALAJDZIC, Jasminka. “The globalization of class actions: Canada”, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 622, março/2009, p. 41.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*, 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MAZZEI, Rodrigo. “Mandado de injunção”, in *Ações constitucionais* (org. Fredie Didier Jr.), 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*, 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. “Novos Aspectos do Controle de Constitucionalidade Brasileiro”, in *Direito Público*, n. 27, maio-junho/2009, p. 7.

_____. “O mandado de injunção e a necessidade de sua regulação legislativa”, in *Mandado de injunção: estudos sobre sua regulamentação* (org. Gilmar Ferreira Mendes *et al.*). São Paulo: Saraiva, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*, 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo. *Mandado de segurança e ações constitucionais*, 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*, II, 6ª ed. Coimbra: Coimbra, 2007.

_____. *Manual de direito constitucional*, VI, 3ª ed. Coimbra: Coimbra, 2008.

MODESTO, Paulo. “Inconstitucionalidade por omissão: categoria jurídica e ação constitucional específica”, in *Revista de Direito Público*, n. 99, ano 25, jul.-set./1991, p. 115.

MONNERAT, Fábio Victor da Fonte. “Reclamação. STF. Legitimidade ativa. Atingidos por ADIN”, in *Revista de Processo*, v. 142, dezembro/2006, p. 185.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat (Baron de). *De l'esprit des lois*, 1748, trad. port. Roberto Leal Ferreira, *Do espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. *Direito constitucional*, 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de direito constitucional*, 2ª ed. Niterói: Impetus, 2008.

MORATO, Leonardo L. *Reclamação e sua aplicação para o respeito da súmula vinculante*. São Paulo: RT, 2007.

MOREIRA, Vital; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed. Coimbra: Coimbra, 1993.

_____. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra, 1991.

NEGRÃO, Theotônio; GOUVÊA, José Roberto Ferreira; BONDIOLI, Luis Guilherme Aidar; FONSECA, João Francisco Naves da. *Código de Processo Civil e legislação processual em vigor*, 45ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Ações constitucionais*. São Paulo: Método, 2011.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. “Mandado de injunção: duas décadas de vigência de uma garantia constitucional”, in *Revista dos Tribunais*, vol. 881, ano 98, março/2009, p. 9.

NUNES, Jorge Amaury Maia. “Mandado de injunção e *amicus curiae*”, in *Mandado de injunção: estudos sobre sua regulamentação* (org. Gilmar Ferreira Mendes *et al.*). São Paulo: Saraiva, 2013.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

ORTOLANI, Helen Barbosa. *Mandado de injunção: o desenvolvimento do Instituto*. Dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Direito do Largo São Francisco – USP, em 2010.

PACHECO, José da Silva. “A ‘reclamação’ no STF e no STJ de acordo com a nova Constituição”, in *Revista dos Tribunais*, vol. 646, ano 78, agosto/1989, p. 19.

PARTON, Diana. “Procedure. Class actions. Adequacy of representation – Munoz v. Arizona State University, 80 F.R.D. 670 (D. Ariz. 1978)”, in *Arizona State Law Journal*, 1979, p. 893.

PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. *Mandado de injunção*. São Paulo: Atlas, 1999.

PIGNATARI, Alessandra Aparecida Calvoso Gomes. *Efeitos processuais no controle judicial de constitucionalidade*. Dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Direito do Largo São Francisco – USP, em 2009.

PINTO FERREIRA, Luiz. “Eficácia: direito constitucional”, in *Enciclopédia Saraiva do Direito* (coord. R. Limongi França), v. 30. São Paulo: Saraiva, 1979.

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

PIOVESAN, Flávia; CHADDAD, Maria Cecília Cury. “Mandado de injunção: desafios e perspectivas”, in *O processo na Constituição* (coord. Ives Gandra da Silva Martins e Eduardo Jobim). São Paulo: Quartier Latin, 2008.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao Código de Processo Civil*, t. I, 5ª ed. (atualizada por Sérgio Bermudes). Rio de Janeiro: Forense, 1997.

_____. *Tratado das ações*, t. I, 2ª ed. São Paulo: RT, 1972.

PORTO, Odyr. “Mandado de injunção (algumas notas para o debate)”, in *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, v. 115, nov.-dez./1988, p. 8.

QUINTAS, Fábio Lima. *O mandado de injunção perante o Supremo Tribunal Federal: a reserva de jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal para o suprimento das omissões legislativas inconstitucionais*. Tese de doutorado defendida na Faculdade de Direito do Largo São Francisco – USP, em 2013.

RAIS, Diogo. *A sociedade e o Supremo Tribunal Federal: o caso das audiências públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

RAMOS, Elival da Silva. *Controle de constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução*. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. “Mandado de injunção e separação dos Poderes”, in *Mandado de injunção: estudos sobre sua regulamentação* (org. Gilmar Ferreira Mendes *et al.*). São Paulo: Saraiva, 2013.

REALE, Miguel. “Eficácia: filosofia do direito”, in *Enciclopédia Saraiva do Direito* (coord. R. Limongi França), v. 30. São Paulo: Saraiva, 1979.

Relatório do Tribunal Constitucional da República Socialista Federativa da Jugoslávia, “A Jurisdição constitucional no sistema político e autogestor da República Federativa da Jugoslávia: tipos, conteúdo e efeito das decisões sobre a constitucionalidade e a legalidade”, in *Boletim de Documentação e Direito Comparado*, n. 31-32, Lisboa, 1987, p. 81.

SADEK, Maria Tereza. “Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política”, in *O controle jurisdicional de políticas públicas* (coord. Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe). Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. *O mandado de injunção*. São Paulo: RT, 1989.

SARAIVA, Paulo Lopo. “O mandado de injunção, os direitos sociais e a justiça constitucional”, in *Revista de Informação Legislativa*, n. 108, out.-dez./1990, p. 77.

SILVA, Jorge Pereira da. *Dever de legislar e proteção jurisdicional contra omissões legislativas: contributo para uma teoria da inconstitucionalidade por omissão*. Lisboa: Universidade Católica, 2003.

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

_____. *Curso de direito constitucional positivo*, 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. *Mandado de injunção e habeas data*. São Paulo: RT, 1989.

SIQUEIRA CASTRO, Carlos Roberto. *O devido processo legal e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade*, 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

SOUZA, Luciane Moessa de. *Normas constitucionais não-regulamentadas: instrumentos processuais*. São Paulo: RT, 1994.

SOUZA NETO, José Eugênio do Amaral. *Recurso ordinário constitucional em processo civil*. Dissertação de mestrado defendida na Faculdade de Direito do Largo São Francisco – USP, em 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. “Mandado de injunção”, in *Revista de Direito Público*, n. 94, ano 23, abril-junho/1990, p. 146.

TALAMINI, Eduardo. *Tutela monitoria: a ação monitoria – Lei 9.079/95*, 2ª ed. São Paulo: RT, 2001.

TARUFFO, Michele; FERRI, Corrado; COMOGLIO, Luigi Paolo. *Lezioni sul processo civile*, v. II, 4ª ed. Bologna: Il Mulino, 2006.

TAVARES, André Ramos. “O cabimento do mandado de injunção: a omissão inconstitucional e suas espécies”, in *Mandado de injunção: estudos sobre sua regulamentação* (org. Gilmar Ferreira Mendes *et al.*). São Paulo: Saraiva, 2013.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*, 6ª ed. São Paulo: RT, 1989.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*, vol. I, 50ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. “Mandado de injunção”, in *Mandados de Segurança e de Injunção – Estudos de direito processual-constitucional em memória de Ronaldo Cunha Campos* (coord. Sálvio de Figueiredo Teixeira). São Paulo: Saraiva, 1990.

TORNAGHI, Hélio. “O mandado de injunção”, in *Revista de Processo*, v. 56, out.-dez./1989, p. 35.

TORRES, Ricardo Lobo. “O mandado de injunção, o processo constitucional e os direitos fundamentais”, in *O processo na Constituição* (coord. Ives Gandra da Silva Martins e Eduardo Jobim). São Paulo: Quartier Latin, 2008.

TROCKER, Nicolò. *Processo civile e costituzione: problemi di diritto tedesco e italiano*. Milão: Giuffrè, 1974.

TUCCI, Rogério Lauria; CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Constituição de 1988 e processo: regramentos e garantias constitucionais do processo*. São Paulo: Saraiva, 1989.

VALE, André Rufino do. “Mandado de injunção: comentários ao projeto de regulamentação”, in *Mandado de injunção: estudos sobre sua regulamentação* (org. Gilmar Ferreira Mendes *et al.*). São Paulo: Saraiva, 2013.

VAZ, Manuel Afonso. “O enquadramento jurídico-constitucional dos ‘direitos económicos, sociais e culturais’”, in *Juris et de jure: nos 20 anos da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa* (obra coletiva). Porto, 1998.

VILLAR, Mauro de Salles; HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

WALD, Arnoldo; MEIRELLES, Hely Lopes; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*, 34^a ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

WATANABE, Kazuo. “Acesso à justiça e sociedade moderna”, in *Participação e processo* (coord. Ada Pellegrini Grinover *et al.*). São Paulo: RT, 1988.

WLADECK, Felipe Sripes. “As medidas de urgência na nova lei do mandado de segurança”, in *Revista Dialética de Direito Processual*, v. 80, nov./2009, p. 52.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. “Restrições à concessão de liminares em mandado de segurança individual e coletivo”, in *Revista Dialética de Direito Processual*, v. 97, abril/2011, p. 37.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*, 2^a ed. São Paulo: RT, 2012.

_____. “Mandado de injunção: anotações sobre o PL n. 6.128/2009”, in *Mandado de injunção: estudos sobre sua regulamentação* (org. Gilmar Ferreira Mendes *et al.*). São Paulo: Saraiva, 2013.

RESUMO

Título: Eficácia do mandado de injunção

Palavras-chave: omissão normativa inconstitucional – mandado de injunção – eficácia

Esperava-se da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 criatividade para encontrar meios eficazes de enfrentamento do complexo problema da inconstitucionalidade por omissão normativa. Nesse ponto, é possível dizer que ela superou as expectativas ao dar à luz o mandado de injunção, remédio judicial inédito aqui e alhures. Mas o que sobrou de inventividade faltou de clareza no dispositivo que instituiu o referido remédio processual, pois a ideia expressa no inc. LXXI do art. 5º deveria ter sido mais bem explicitada. Nos termos desse dispositivo constitucional, “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”. O constituinte deixou razoavelmente explícita a hipótese de cabimento do mandado de injunção, mas quase nada disse a respeito da sua eficácia. Tal fato é agravado pela paradoxal e persistente ausência de lei específica sobre o próprio mandado de injunção, a qual já poderia ter solucionado grande parte das controvérsias que ainda giram em torno desse instituto.

Esta tese, por conseguinte, tem o escopo de destrinchar as características do mandado de injunção, com o foco especialmente na sua aptidão para produzir efeitos. Pretende-se, em outras palavras, extrair o máximo resultado possível desse remédio judicial, observando-se a sua natureza jurídica e os limites do devido processo legal. Para tanto, na parte inicial do trabalho, aborda-se o tema da eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais. Nesse capítulo, destaca-se a classificação proposta pelo constitucionalista português JORGE MIRANDA, que se revela bastante adequada para fins de delimitação do objeto do mandado de injunção.

Em seguida, este trabalho cuida do tema da inconstitucionalidade por omissão normativa, enfocando especialmente a caracterização desse fenômeno. Também são expostas as premissas necessárias para a definição da natureza jurídica, do objeto e da eficácia do mandado de injunção. Esse *writ* foi criado com traços, em geral, complementares aos da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Esta consiste em instrumento de controle principal, abstrato e concentrado de constitucionalidade. Já o mandado de injunção serve para a tutela de direito subjetivo constitucional, razão pela qual ele realiza o controle da omissão apenas concreta e incidentalmente.

Mais adiante, adentra-se no cerne da tese. Nele, são fixadas as propriedades do instituto do mandado de injunção e de seu processo. Defende-se, por exemplo, o cabimento do referido *writ* nas hipóteses em que a inércia ilegítima é rompida mediante regulamentação violadora da correlata norma constitucional inexecutável por si mesma (“omissão inconstitucional parcial”). Ainda a título ilustrativo, também é delimitado o seu cabimento diante das omissões administrativas de cunho normativo. Depois, analisadas criticamente as diferentes correntes acerca da eficácia do mandado de injunção, chega-se à constatação de que todas elas têm suas desvantagens, embora algumas mais graves e outras menos. Daí por que se propõe – *de lege ferenda* – um incidente de expansão da eficácia subjetiva do mandado de injunção, a fim de equacionar todas as potencialidades contidas nesse importante remédio processual. Aborda-se, ainda, o cabimento de reclamação para efetivar decisão proferida em mandado de injunção, especialmente naquele provido de eficácia *erga omnes*.

Por fim, é enfrentada a relação entre o mandado de injunção e o princípio da separação dos Poderes. Conclui-se, nesse tópico, que a aplicação do *writ* dentro dos limites inerentes ao seu objeto e à sua natureza jurídica coaduna-se perfeitamente com o atual arranjo constitucional do referido princípio.

RIASSUNTO

Titolo: Efficacia del “mandado de injunção”

Parole chiave: omissione normativa incostituzionale – “mandado de injunção” – efficacia

Si aspettava dell'Assemblea Nazionale Costituente del 1987/88 un certo estro per trovare mezzi efficaci di affrontamento del complesso problema dell'incostituzionalità per omissione normativa. In questo punto, è possibile dire che essa superò le aspettative a partorire il “mandado de injunção”, rimedio giudiziale inedito qui ed altrove. Ma quel che colmò d'inventività mancò di chiarezza nel dispositivo che istituì il cosiddetto rimedio processuale, poiché l'idea espressa nell'inciso LXXI dell'articolo 5° dovrebbe essere stata ben più spiegata. Nei termini di codesto dispositivo costituzionale, “si concederà ‘mandado de injunção’ sempre che la mancanza di una norma regolatoria renda inviabile l'esercizio dei diritti e libertà costituzionali e delle prerogative inerenti alla nazionalità, alla sovranità ed alla cittadinanza”. Il costituente lasciò ragionevolmente esplicita l'ipotesi di ammissibilità del “mandado de injunção”, ma quasi nulla disse a rispetto della sua efficacia. Tale fatto è gravato dalla paradossale e persistente assenza di legge specifica sul medesimo “mandado de injunção”, la quale potrebbe già aver risolto gran parte delle controversie che ancora girano attorno questo istituto.

Questa tesi, quindi, ha lo scopo di sminuzzare le caratteristiche del “mandado de injunção”, con il foco specialmente nella sua capacità di produrre effetti. Ci si pretende, in altre parole, di estrarre il massimo risultato possibile di questo rimedio giudiziale, osservandosi la sua natura giuridica ed i limiti del giusto processo legale. Così, nella parte iniziale del lavoro, si centra il tema dell'efficacia ed applicabilità delle norme costituzionali. In questo capitolo, si rileva la classificazione proposta dal costituzionalista portoghese JORGE MIRANDA, che si rivela sufficientemente adeguata ai fini di delimitazione dell'oggetto del “mandado de injunção”.

In seguito, questo studio cura il tema dell'incostituzionalità per omissione normativa, focalizzando specialmente la caratterizzazione di questo fenomeno. Inoltre sono esposte le premesse necessarie per la definizione della natura giuridica dell'oggetto e dell'efficacia del “mandado de injunção”. Questo *writ* fu creato con tratti, in genere, complementari a quelli dell'azione diretta d'incostituzionalità per omissione. Questa consiste in strumento di controllo principale, astratto e concentrato di costituzionalità. Già il “mandado de injunção” serve per la tutela di diritto soggettivo costituzionale, ragione per cui esso realizza il controllo dell'omissione soltanto concreta ed incidentalmente.

Più avanti, ci si entra nel cardine della tesi. In esso, sono fissate le proprietà dell'istituto del “mandado de injunção” e del suo processo. Si difende, per esempio, l'ammissibilità del c.d. *writ* nelle ipotesi in cui l'inerzia illegittima è rotta attraverso regolamentazione violatrice della correlata norma costituzionale inesigibile per se stessa (“l'omissione incostituzionale parziale”). Ancora a titolo illustrativo, è anche delimitata la sua ammissibilità dinanzi le omissioni amministrative di tratto normativo. Dopodiché, analizzate criticamente le diverse correnti sull'efficacia del “mandado de injunção”, ci si arriva alla constatazione di che tutte loro hanno i loro svantaggi, malgrado alcuni più gravi ed altri meno. Ecco perché si propone – *de lege ferenda* – un incidente di espansione dell'efficacia soggettiva del “mandado de injunção” affinché si possa equazionare tutte le potenzialità contenute in questo importante rimedio processuale. Ci si abborda, ancora, l'ammissibilità di reclamo (“reclamação”) per effettuare decisione proferita nel “mandado de injunção”, specialmente in quello provvisto di efficacia *erga omnes*.

Alla fine, ci si affronta il rapporto fra il “mandado de injunção” ed il principio della separazione dei Poteri. Si conclude, in questo capo, che l'applicazione del *writ* dentro i limiti inerenti al suo oggetto e alla sua natura giuridica si armonizza perfettamente all'attuale disposizione del riferito principio.

ABSTRACT

Title : Efficacy of the “mandado de injunção”

Keywords: unconstitutional normative omission – “mandado de injunção” – efficacy

There was an expectation that the National Constituent Assembly of 1987-88 would find creative and effective ways of coping with the complex problem of unconstitutionality caused by the omission of rules. On this issue, one can say that it exceeded expectations in bringing forth the “mandado de injunção”, an unprecedented judicial remedy both here and elsewhere. For all of its inventiveness, however, there was a lack of clarity within the device which introduced that legal remedy, as the idea expressed in item LXXI of art. 5 required better explanation. Under this constitutional provision, “a ‘mandado de injunção’ shall be granted whenever the absence of a regulatory standard makes it impossible to exercise the constitutional rights and freedoms and prerogatives inherent to nationality, sovereignty and citizenship”. The members of the Assembly made the assumption of the appropriateness of the “mandado de injunção” fairly explicit, but said almost nothing of its effectiveness. This fact is worsened by the paradoxical and persistent absence of a specific law on “mandado de injunção”, which could have already solved many of the controversies that still surrounds this remedy.

This thesis, therefore, aims to tease out the characteristics of the “mandado de injunção”, focusing especially on its ability to produce effects. In other words, it is intended to extract the maximum possible result from this judicial remedy, observing their legal nature and the limits of due process. For this purpose, in the early part of the work, it approaches the issue of effectiveness and applicability of constitutional norms. The chapter highlights the proposal by the Portuguese constitutionalist JORGE MIRANDA, which proved adequate for the purpose of delimiting the object of the “mandado de injunção”.

This paper next focuses on the issue of the unconstitutionality caused by omission of rules, particularly on the characterization of this phenomenon. The necessary premises to define the legal nature, the object and the efficacy of the “mandado de injunção” are also exposed. This writ was created with traits, in general, complementary to those of the direct action of unconstitutionality by omission. This action is related to the abstract control of constitutionality. On the other hand, the “mandado de injunção” is destined to directly protect the citizen’s rights. As a result, this writ controls the omission only incidentally.

The core of the thesis is entered further on. Therein, the properties of the “mandado de injunção” are fixed. The admissibility of this remedy is defended even in cases where illegitimate inertia is broken by unconstitutional regulations (“partial unconstitutional omission”). Further, the admissibility of the “mandado de injunção” in cases of administrative omissions is also postulated. Having critically analyzed the different streams regarding the effectiveness of the “mandado de injunção”, comes the realization that they all have their drawbacks, though some less severe than others. Thence an interlocutory procedure concerning the expansion of the subjective efficacy of the “mandado de injunção” is proposed, *de lege ferenda*, in order to maximize the potential inherent in this important remedy. In addition, the thesis deals with the appropriateness of a complaint (“reclamação”) to enforce the decision originated in the “mandado de injunção”, especially that provided with *erga omnes* efficacy.

The last part of the thesis studies the relationship between the “mandado de injunção” and the principle of separation of powers. It is concluded that the application of the writ within the limits of its object and its legal nature is fully in line with the current constitutional arrangement of said principle.