

ANA PAULA ALMEIDA NAYA DE PAULA

**O CONTROLE DAS OMISSÕES LEGISLATIVAS RELATIVAS NA JURISDIÇÃO
CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

Dissertação de Mestrado

Orientadora: Professora Doutora Fernanda Dias Menezes de Almeida

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2018

ANA PAULA ALMEIDA NAYA DE PAULA

O controle das omissões legislativas relativas na jurisdição constitucional brasileira

Versão original

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito do Estado, sob a orientação da Profa. Dra. Fernanda Dias Menezes de Almeida.

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

DE PAULA, Ana Paula A. N.

O controle das omissões legislativas relativas na jurisdição constitucional brasileira / Ana Paula Almeida Naya de Paula; Prof. Dra. Fernanda Dias Menezes de Almeida. – São Paulo, 2018

141 f.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Versão original

DE PAULA, Ana Paula A. N.

O controle das omissões legislativas relativas na jurisdição constitucional brasileira.

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Área de Concentração: Direito do Estado

Aprovado em: ___ / ___ / _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Para Pedro e Maria Fernanda, que dão sentido a tudo.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é sempre uma dádiva divina. No caso deste trabalho, não apenas por ter chegado até aqui, mas, principalmente, por todas as pessoas que tornaram isso possível.

Agradeço, em primeiro lugar, à minha orientadora, Professora Fernanda Dias Menezes de Almeida, pela oportunidade de desenvolver esta dissertação sob a sua orientação e por todo o apoio dado ao longo dessa caminhada, com a dedicação e o carinho que lhe são peculiares.

À Professora Mônica Herman Caggiano e ao Professor Paulo Gustavo Gonet Branco, pelo incentivo e pelos conselhos dados desde a fase de elaboração do projeto de pesquisa.

A todos os meus amigos do escritório Sergio Bermudes, que me ajudaram tanto durante esses três anos, para que eu pudesse me dedicar ao mestrado.

Last but not least, tenho muito a agradecer a toda minha família, sobretudo aos meus pais, Paulo e Márcia, que são o fundamento do que já sou ou venha a me tornar. A eles, aos meus queridos irmãos, Leandro e Ana Carolina, à minha tia Sara, ao meu marido, Afonso, e aos meus filhos, Pedro e Maria Fernanda, muito obrigada por tudo.

A todos, os meus mais sinceros agradecimentos.

RESUMO

O controle das omissões legislativas relativas na jurisdição constitucional brasileira. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Versão original.

No presente trabalho, tem-se por objetivo a busca de soluções possíveis para a superação da inconstitucionalidade provocada pela omissão legislativa relativa, em que o legislador, ao regular determinado fato, estabelece direitos, benefícios, deveres ou obrigações para uma dada categoria ou grupo de pessoas, abstendo-se de aplicar o mesmo regime a outra categoria ou grupo de destinatários que esteja em situação igual ou de identidade juridicamente relevante. Considerando que as omissões relativas derivam de uma violação ao princípio da igualdade, e não da violação, por inércia, do dever constitucional de legislar, será demonstrado que o seu próprio conceito destoa, em parte, dos pressupostos utilizados para conceituar as demais omissões. Assim, partindo-se da premissa de que o controle da omissão relativa deve ser feito pela via de ação, será constatado que há espaço limitado, no sistema de controle brasileiro, para a prolação de decisão com efeitos aditivos, com a consequente extensão da norma às categorias de sujeitos excluídos de forma ilegítima, embora ainda seja extremamente necessária a sistematização de técnicas de decisão aptas a solucionarem a inconstitucionalidade decorrente da omissão relativa, sem eliminar a norma do ordenamento jurídico.

Palavras-chave: Controle. Inconstitucionalidade. Omissão relativa. Sentenças aditivas.

ABSTRACT

Control of relative legislative omissions in the Brazilian constitutional jurisdiction. 2018. Dissertation (Masters in Law) – School of Law of the University of São Paulo, São Paulo, 2018. Original version.

This paper seeks possible solutions to overcome the unconstitutionality stemming from relative legislative omission, in which the legislator, in regulating a certain fact, establishes rights, benefits, duties or obligations for a given category or group of individuals, but refrains from applying the same rules to another category or group in the same situation or of a legally relevant identity. Considering that relative omissions derive from a breach of the principle of equality, and not from the breach, by inertia, of the constitutional duty to legislate, it will be shown that their own concept is just partly based on the assumptions used to define other omissions. Thus, based on the premise that the control of relative omission must be done by means of action, it will be noted that there is limited space in the Brazilian control system for decisions with additive effects, with the consequent extension of the rule to categories of individuals illegitimately excluded, even though it is still extremely necessary to systematize apt decision-making techniques to solve the unconstitutionality resulting from the relative omission, without eliminating the rule of law.

Keywords: Control. Unconstitutionality. Relative omission. Additive sentences.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A CONSTITUIÇÃO E A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL	19
2.1	AS ORIGENS DO CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE.....	19
2.1.1	O constitucionalismo liberal e seus desdobramentos	19
2.1.2	O judicial review nos Estados Unidos	24
2.1.3	O controle concentrado de constitucionalidade e a doutrina de Kelsen	28
2.1.4	A jurisdição constitucional e a separação de Poderes.....	32
3	O CONTROLE JURISDICIONAL DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL	39
3.1	A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A ATUAL CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	46
4	A OMISSÃO INCONSTITUCIONAL.....	52
4.1	O CONCEITO DE OMISSÃO LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL	52
4.2	TIPOLOGIA E CLASSIFICAÇÕES DAS OMISSÕES	58
4.3	A OMISSÃO LEGISLATIVA RELATIVA: DISTINÇÃO CONCEITUAL NECESSÁRIA	63
4.4	O PRINCÍPIO DA IGUALDADE E AS OMISSÕES RELATIVAS.....	67
4.5	O CONTROLE JURISDICIONAL DA OMISSÃO LEGISLATIVA NO DIREITO BRASILEIRO.....	74
4.5.1	Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão	75
4.5.2	Mandado de Injunção	81
5	A OMISSÃO RELATIVA E AS SENTENÇAS ADITIVAS.....	96
5.1	A TUTELA DAS OMISSÕES RELATIVAS POR MEIO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE POR AÇÃO.....	96
5.2	OMISSÃO LEGISLATIVA RELATIVA E AS SENTENÇAS ADITIVAS COMO ALTERNATIVA	102
5.2.1	As sentenças manipulativas com efeitos aditivos.....	105

5.2.2	As soluções oferecidas no Direito comparado	112
5.2.3	A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	115
5.2.4	Óbices e limites	117
5.2.5	A superação da omissão relativa no sistema brasileiro	121
6	CONCLUSÕES	129
	REFERÊNCIAS	135

1 INTRODUÇÃO

Na maior parte dos Estados democráticos contemporâneos, dotados de Constituições documentais e rígidas, a institucionalização de um sistema adequado de controle de constitucionalidade dos atos legislativos é imprescindível para garantir a supremacia formal das normas constitucionais, aliando à sua eficácia jurídica também a eficácia social.¹

Na realidade, ao proteger a supremacia constitucional, impedindo que leis e atos normativos existam validamente se incompatíveis com determinada norma constitucional, o sistema de controle torna efetiva uma das vigas-mestras do Estado de Direito, o princípio da legalidade², assim como os seus outros elementos fundamentais: o princípio da separação de poderes e o princípio da igualdade.³

Nesse aspecto, desde o advento da Constituição Federal de 1891, o controle jurisdicional de constitucionalidade dos atos legislativos foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, iniciando-se, a partir de então, um “*trabalho de modelagem*” fundamental tanto para o amadurecimento do Direito Constitucional pátrio, como para a própria consolidação da democracia.⁴

Resultado desse lento aprimoramento histórico, o sistema de controle de constitucionalidade desenhado pela Constituição Federal de 1988 facilitou, visivelmente, a deflagração do controle abstrato de normas, tornando o sistema de controle, no seu todo, mais eficaz.

Além disso, preocupado com a efetividade dos preceitos constitucionais e inspirado pela Constituição portuguesa, o Constituinte de 1988 também introduziu mecanismos jurídicos inéditos relacionados ao controle da inconstitucionalidade por omissão⁵, mas ao tratar da decisão a ser proferida em ação direta de inconstitucionalidade por omissão, estabeleceu, em seu artigo 103, §2º, que “declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para

¹RAMOS, Elival da Silva. **Controle de constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 13.

²Ibidem, p. 15.

³Merece transcrição a manifestação, a esse respeito, de Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Num Estado submetido ao Direito, a atuação do Poder tem como pauta a lei. Obedece ao princípio da legalidade. Entretanto, da legalidade decorre como princípio também a igualdade. E ambos, legalidade e igualdade, estão sob o crivo de uma justiça, daí o terceiro princípio, garantidor dos demais, o princípio da justicialidade.” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 23).

⁴RAMOS, Elival da Silva. **Controle de constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1.

⁵PIOVESAN, Flávia. **Proteção Judicial contra Omissões Legislativas**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 103.

a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.”

Portanto, na hipótese de omissão legislativa inconstitucional, a procedência da ação direta de inconstitucionalidade por omissão implica apenas na declaração dessa inconstitucionalidade, com a conseqüente ciência do Poder Legislativo para que adote as providências necessárias, não havendo como assegurar o efetivo suprimento da omissão já declarada. A rigor, as meras recomendações do Judiciário quanto à inércia legislativa não vêm logrando êxito em sensibilizar os responsáveis pela elaboração da norma.

Assim, embora tenha andado bem ao enfrentar juridicamente a omissão inconstitucional, o Constituinte originário encontrou, na realidade, a sua própria omissão quanto às diretrizes que pudessem tornar eficaz o que se pretendeu superar, ou, para utilizar a expressão de Carlos Blanco de Moraes em relação ao sistema português, deu-se “*um tiro de pólvora seca*.”⁶

Entretanto, considerando-se que, passado algum tempo, o legislador certamente terá editado as leis mais relevantes exigidas expressamente no texto constitucional, deve-se reconhecer que os casos significativos de omissão são, ou pelo menos passarão a ser aqueles referentes à execução insatisfatória ou imperfeita do dever constitucional de legislar – a omissão parcial –, de modo que a afirmação de que o legislador não satisfaz determinada exigência constitucional conterà, em regra, uma censura ao direito já positivado⁷, o que torna cada vez mais relevante o estudo das omissões parciais, de modo geral, e das técnicas de decisão cabíveis para a sua superação.

No caso da omissão legislativa relativa especificamente, pode-se dizer que a situação é ainda mais tormentosa, já que derivam, as omissões relativas, da violação ao princípio da igualdade, e não da violação, por inércia, do dever constitucional de legislar.⁸

Assim, se nas omissões absolutas o legislador deveria necessariamente atuar, nas omissões relativas isso não ocorre. Nesse último caso, o legislador poderia se manter inerte, sem ofender a Constituição⁹, mas, decidindo atuar, descumpre o princípio da igualdade, para,

⁶MORAIS, Carlos Blanco de. **Justiça Constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, Tomo II, p. 483.

⁷MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 429.

⁸RAMOS, Elival da Silva. **Controle de constitucionalidade no Brasil**: perspectivas de evolução. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 95.

⁹Nas omissões relativas, não existe a exigência absoluta da emanção da lei, de modo que a questão relativa ao ato omissivo surge quando a norma viola o princípio da igualdade. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 335).

por exemplo, deixar de prever o alcance dos dispositivos aprovados ou excluir dos benefícios concedidos, pela omissão, outras categorias de pessoas.¹⁰

No sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, a consagração positiva da teoria da inconstitucionalidade por omissão criou um dilema penoso no caso de ofensa ao princípio da igualdade pela concessão, por lei, de vantagem a um ou mais grupos, com a exclusão de outros que deveriam ter sido incluídos entre os beneficiários.¹¹

Isso porque, se declarada a inconstitucionalidade da lei por desrespeito ao princípio da igualdade, embora seja eliminado o preceito que violou o referido princípio, também é minado o benefício concedido àqueles atingidos pela norma, retrocedendo-se na conquista já obtida.

Por outro lado, adotada a alternativa oposta, com o reconhecimento da omissão relativa, seria determinada a extensão da norma às categorias de sujeitos excluídos de forma ilegítima, no lugar de excluir do ordenamento jurídico a norma que restringe os direitos e benefícios criados, proferindo-se uma decisão com efeitos aditivos.

Embora o primeiro impulso, por óbvio, seja a adoção da alternativa que restabeleça a igualdade, sobretudo diante da relevância do princípio da igualdade em nosso ordenamento jurídico, o fato é que, como já ponderado pelo Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 525, o alvitre da inconstitucionalidade pela omissão parcial ofensiva à isonomia, se pôde ser efetivado, a partir da Alemanha, em sistemas de monopólio do controle de normas pela Corte Constitucional, suscita questões relevantes de possível incompatibilidade se transplantado para o sistema brasileiro.¹²

Essas questões vão desde a separação dos poderes e a usurpação de poderes legislativos até consequências orçamentárias que eventualmente decorram da extensão de um direito legalmente concedido. Além disso, a própria forma de controle das omissões relativas é um ponto ainda não definido no direito brasileiro – se essas omissões, especificamente, deverão ser fiscalizadas como ato omissivo ou ato comissivo do legislador –, já que, ao contrário do que acontece nas omissões absolutas, há sempre uma atuação positiva do legislador nas omissões relativas, não sendo analisado o descumprimento do dever constitucional de legislar.

¹⁰ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **O direito e os direitos:** elementos para uma crítica do direito contemporâneo. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 223.

¹¹ ADI 525-MC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 02.04.2004.

¹² *Ibidem*.

A proposta, portanto, é analisar o problema da inconstitucionalidade provocada pela omissão legislativa relativa no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, verificando de que forma e por quais meios é possível superar a referida inconstitucionalidade, com a reposição da igualdade protegida constitucionalmente.

Na busca por novas perspectivas para o controle de constitucionalidade dos atos omissivos, pretende-se aferir se a jurisdição constitucional brasileira, no controle da omissão legislativa relativa, tem como opção a extensão da norma àqueles excluídos em violação ao princípio da igualdade e, em caso positivo, dentro de quais parâmetros e limites, levando-se em conta a estrutura do sistema brasileiro.

A questão envolve, portanto, não apenas a busca de soluções possíveis para a concretização do princípio da igualdade, como também a análise de técnicas de decisão que implementem um rigor sistemático mais apurado na sedimentação da superação da inconstitucionalidade provocada pela omissão relativa, na medida em que não se encontra solução expressa no artigo 103, §2º, da Constituição Federal.

Aliás, tendo em mira esse último aspecto, a discussão sobre as técnicas de decisão apropriadas para a superação desse tipo de inconstitucionalidade abrange tanto a posição institucional do Poder Judiciário em relação aos demais Poderes – o que se revela bastante atual, sobretudo se considerado o incremento da jurisprudência ativista no STF –, como permite uma análise procedimental do controle jurisdicional de constitucionalidade, com o aprimoramento das técnicas judiciais de aplicação do Direito e a definição das hipóteses de cabimento das referidas técnicas no sistema de controle de constitucionalidade.¹³

Afinal, é inegável que a temática do controle de constitucionalidade requer uma constante avaliação quanto ao potencial dos instrumentos de controle e, sobretudo, quanto à adequação entre as soluções técnicas apresentadas e a pauta valorativa acolhida pelo próprio sistema jurídico, bem como a realidade social objeto da regulação.¹⁴

Nesse contexto, a matéria será abordada em duas partes, cada uma delas subdividida em dois capítulos. Na primeira parte, serão trazidas as premissas teóricas do controle de constitucionalidade, abordando-se, inicialmente, o desenvolvimento histórico do

¹³ Sobre o incremento do material científico relacionado ao controle de constitucionalidade a partir da entrada em vigor da atual Constituição, Elival da Silva Ramos constata que não há “como negar que o controle de constitucionalidade passou a representar uma espécie de eixo-mestre dessa revitalização doutrinária, o que se explica pela maior eficácia das técnicas de controle, compondo as bases institucionais de um fenômeno que já eclodira em outras plagas e que, finalmente, aportou ao Brasil, qual seja a judicialização da política, fenômeno esse que, visto sob o ângulo do Poder Judiciário, é identificado como a politização da Justiça.” (RAMOS, Elival da Silva. **Controle de constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 2).

¹⁴ Ibidem, p. 4.

constitucionalismo, movimento político de inspiração liberal que produziu significativas alterações no Direito positivo e na estrutura dos sistemas políticos, bem como na conformação da função jurisdicional. Será abordada, ainda, a origem do controle judicial de constitucionalidade, tanto do modelo estadunidense, como do modelo europeu, além do reflexo desses modelos em relação ao modelo clássico do princípio da separação dos poderes.

Em seguida, tratar-se-á, especificamente, do controle de constitucionalidade do Brasil, com sua evolução histórica e sistematização, a fim de identificar as principais características do sistema em vigor. A partir disso, pretende-se realizar uma análise crítica da jurisdição constitucional brasileira e dos instrumentos de controle existentes para sanar as inconstitucionalidades provocadas pela omissão do legislador.

Traçado o panorama do atual sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, será visto, então, já na segunda parte, o controle jurisdicional da omissão legislativa relativa, mas não sem antes aprofundar o estudo sobre a omissão inconstitucional, abordando-se (i) o seu conceito; (ii) a tipologia e as classificações das omissões; (iii) a distinção conceitual específica da omissão legislativa relativa; (iv) o princípio da igualdade e seu conteúdo jurídico, distinguindo-se os critérios que possibilitam a identificação da violação ao referido princípio; e (v) o controle da omissão legislativa no sistema brasileiro, por meio da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e do mandado de injunção.

No capítulo IV, reside o ponto nuclear deste trabalho, no qual se pretende analisar a omissão relativa especificamente e as polêmicas discussões a respeito de sua tutela por meio do controle de constitucionalidade por ação. Além de serem assentados os parâmetros para o controle da omissão legislativa relativa, será desenvolvida uma reflexão em torno das sentenças aditivas como alternativa para o combate da omissão inconstitucional.

Nesse ponto, serão abordadas as sentenças manipulativas com efeitos aditivos, analisando-se o conceito e as classificações dessas técnicas decisórias, bem como as correntes doutrinárias existentes sobre a legitimidade dessas decisões, a fim de viabilizar uma proposta para a superação da inconstitucionalidade provocada pela omissão legislativa relativa.

Será feita, ainda, uma análise de decisões do Supremo Tribunal Federal e de algumas decisões estrangeiras a esse respeito, comparando a utilização dessas técnicas decisórias e sua aplicabilidade ao sistema de controle de constitucionalidade brasileiro.

Pretende-se, assim, chegar a uma solução para a superação da inconstitucionalidade provocada pela omissão legislativa relativa – ou, ao menos, a uma proposta de reforma do sistema constitucional para isso –, partindo-se de uma análise procedimental e institucional do

controle de constitucionalidade brasileiro. Almeja-se, enfim, que a dissertação apresentada possa ao menos suscitar uma reflexão crítica sobre o assunto, diante da premente necessidade de se desenvolverem técnicas de decisão aptas a solucionarem os problemas trazidos pelas omissões parciais, de modo geral.

6 CONCLUSÕES

1. O controle de constitucionalidade das leis, desenvolvido sob os influxos do constitucionalismo moderno, está associado à própria ideia de Constituição, bem como às fases e aos processos que acabaram por assegurar a supremacia das normas constitucionais.

2. A configuração da jurisdição constitucional como mecanismo de defesa da Constituição deu ensejo a uma significativa alteração na relação do Poder Judiciário com os demais Poderes do Estado. Esse acirramento das tensões entre os Poderes, entretanto, é natural ao sistema e decorre do próprio exercício da jurisdição constitucional. Viu-se que, no modelo clássico proposto por Montesquieu, a rigidez do sistema, que parecia absoluta em um primeiro momento – no sentido de que cada Poder desempenha apenas e tão somente uma única função –, dizia respeito, na realidade, à atividade preferencial e primeira daquele Poder. A observância da separação dos poderes, assim, importa na atuação dos órgãos judiciais nos exatos limites da função jurisdicional que lhes foi confiada.

3. A partir do século XX, como reação ao liberalismo clássico e ao individualismo, assistiu-se ao avanço do intervencionismo estatal, com a mudança dos paradigmas liberais para uma atuação mais ativa do Estado, não mais como mero garantidor de direitos, mas sim como instrumento de efetivação de direitos fundamentais. Com essa mudança do “*arquetipo estatal*”, foram influenciadas diretamente a configuração do Poder e a forma de seu exercício, sobretudo em relação à jurisdição constitucional.

4. Resultado desse lento aprimoramento histórico, o sistema de controle de constitucionalidade desenhado pela Constituição Federal de 1988 facilitou, visivelmente, a deflagração do controle abstrato de normas, tornando o sistema de controle, no seu todo, mais eficaz. Além disso, preocupado com a omissão de atos legislativos ou administrativo-normativos indispensáveis à atribuição de eficácia plena a disposições constitucionais, o Constituinte de 1988, inspirado pela Constituição portuguesa, introduziu mecanismos jurídicos inéditos relacionados ao controle da inconstitucionalidade por omissão: o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, prevista no 2º, do art. 103, cuja propositura foi facultada aos mesmos legitimados para a ação direta por inconstitucionalidade comissiva.

5. A omissão legislativa inconstitucional, para ganhar significado autônomo e relevante, deve estar ligada diretamente a uma exigência constitucional de ação, ou seja, apenas é autônoma e juridicamente relevante “*quando se conexiona com uma exigência*

constitucional de acção, não bastando o simples dever geral de legislador para dar fundamento a uma omissão constitucional.”⁴⁷⁹

6. No caso da omissão legislativa inconstitucional, foram elencados os seguintes elementos para a sua configuração: *i)* a existência de uma norma constitucional de eficácia limitada, impositiva de um específico dever de legislar para que possa gozar de plenos efeitos no plano jurídico; *ii)* a não atuação do Poder Legislativo, incumbido de colmatar o vazio normativo; e *iii)* a ultrapassagem do prazo constitucionalmente estipulado para tanto ou a demora desarrazoada na adoção das providências necessárias.

7. Se essa conclusão se aplica perfeitamente às omissões formais, vê-se, por outro lado, que essa mesma conclusão não se aplica, integralmente, às omissões materiais. Nas omissões relativas especificamente, o legislador, ao regular determinado fato, estabelece direitos, benefícios, deveres ou obrigações para uma dada categoria ou grupo de pessoas, abstendo-se de aplicar o mesmo regime a outra categoria ou grupo de destinatários que esteja em situação igual ou de identidade juridicamente relevante.

8. Nessa hipótese, é o silêncio legislativo relativo de carácter não inclusivo de certos destinatários que cria discriminações injustificadas entre pessoas que estão em situação homóloga e viola, com isso, o princípio constitucional da igualdade, de modo que o parâmetro de controle é diverso e o conceito de omissão relativa, inclusive, destoa, em parte, dos pressupostos utilizados para conceituar as demais omissões.

9. Ao contrário do que ocorre nas omissões absolutas, cuja existência pressupõe a não concretização de norma constitucional não exequível por si própria, podem as omissões relativas não ter relação alguma com essa concretização, dado que decorrem do modo constitucionalmente inadequado de regular o exercício de direitos. As omissões relativas, portanto, podem surgir ainda que determinado ato normativo não seja editado em atendimento a um dever constitucional concreto e específico, isto é, quando se tratar de uma norma decorrente do dever geral de legislar, no âmbito de discricionariedade do legislador.

10. Não se pode assimilar as omissões legislativas relativas e as omissões legislativas parciais como expressões sinônimas. Embora esses dois tipos de omissão possam ser cumulados, o fato é que só haverá omissão parcial quando estiver em causa a concretização de normas constitucionais não exequíveis por si próprias. Isso significa que se houver uma discriminação legal não inclusiva que viole o princípio da igualdade, mas que não

⁴⁷⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1.033.

decorra de determinada norma constitucional não exequível por si própria, estaremos diante de uma omissão relativa apenas, e não de uma omissão parcial.

11. O princípio da igualdade funciona, em seu aspecto material, como ulterior elemento constitutivo de qualquer regulação normativa. Por isso, pode-se considerá-lo não somente princípio constitucional geral, mas também princípio constitucional de imposição concreta.

12. Nas omissões relativas, há sempre uma atuação positiva do legislador. Seja qual for a solução adotada pelo Tribunal quando verificada a inconstitucionalidade nessa hipótese – ou a declaração de inconstitucionalidade da norma que contenha essa omissão, ou a extensão do âmbito normativo, para que seja respeitado o princípio da igualdade –, constata-se que nenhuma delas está abrangida pelo artigo 103, §2º, da Constituição Federal de 1988.

13. Por outro lado, em relação ao mandado de injunção, também não se pode falar em falta de norma regulamentadora, seja ela parcial ou total, se essa norma regulamentadora não decorrer de uma norma constitucional não exequível por si mesma. Se, na omissão relativa, é possível que a regulamentação não decorra de uma imposição constitucional, não há sequer como sustentar a titularidade do impetrante do mandado de injunção nessa hipótese. Por isso, entende-se que não decorre da letra da Constituição a integração das omissões relativas no âmbito das omissões tuteladas pelo mandado de injunção, por suas próprias características. A interpretação que deve ser dada à “*omissão parcial*” contida no artigo 2º da Lei 13.300/2016 é no sentido de que são fiscalizáveis por meio do mandado de injunção as omissões parciais quantitativas ou as omissões parciais que decorram de norma constitucional não exequível por si mesma.

14. As violações ao princípio da igualdade geradas pelas omissões relativas devem ser tuteladas por meio do controle de constitucionalidade por ação, seja em razão da inconstitucionalidade que a norma implícita procede de forma comissiva, seja porque nas omissões relativas não está em debate o descumprimento do dever constitucional de legislar, ou seja, a questão sobre a ausência da norma não diz respeito à medida para tornar efetiva norma constitucional. Essa constatação decorre do próprio conceito das omissões relativas, as quais, não relacionadas à inobservância de alguma norma constitucional sem aplicabilidade direta, estão excluídas no âmbito de cabimento dos instrumentos de controle de constitucionalidade por omissão.

15. Partindo-se da premissa de que o controle da omissão relativa deve ser feito pela via de ação, se declarada a inconstitucionalidade da lei por desrespeito ao princípio da

igualdade, embora seja eliminado o preceito que violou o referido princípio, também é minado o benefício concedido àqueles atingidos pela norma, retrocedendo-se na conquista já obtida. Nessa hipótese, a simples declaração de inconstitucionalidade da lei acarretaria uma situação mais grave do que a manutenção da própria lei, já que seriam atingidos também aqueles favorecidos pela lei impugnada. Por outro lado, adotada a alternativa oposta, com o reconhecimento da omissão relativa, seria determinada a extensão da norma às categorias de sujeitos excluídos de forma ilegítima, no lugar de excluir do ordenamento jurídico a referida norma e restringir os direitos e benefícios criados.

16. Essa última alternativa é exatamente a sentença com efeitos aditivos, técnica de decisão que tutela a omissão relativa pela via da inconstitucionalidade por ação. As sentenças aditivas são espécies de sentenças manipulativas ou sentenças intermédias, por meio das quais, diante de uma norma que viola o princípio da igualdade, declara-se a inconstitucionalidade da norma ou de um segmento dela, restabelecendo-se a igualdade violada.

17. A sentença aditiva em sentido estrito está diretamente associada à tutela da omissão relativa. A “*figurativamente designada omissão relativa*”⁴⁸⁰ fundamenta a componente ablativa da sentença quando julga inconstitucional a norma que, em razão do seu silêncio parcial, afronta o princípio da igualdade de tratamento entre categorias de pessoas que estão em situações iguais, sendo que essa lacuna sustenta a operação integrativa-reconstrutiva, a fim de permitir a identificação do direito apto a preencher o silêncio normativo inerente à exclusão implícita de certos destinatários e a reparar a inconstitucionalidade ou a insuficiência crítica da disciplina jurídica que antes se encontrava incompleta.

18. A prática constitucional estrangeira nos mostra, contudo, que não há acordo quanto à solução mais adequada para a superação da inconstitucionalidade gerada pela omissão relativa, havendo defensores tanto das medidas unilaterais, que supõem uma reparação imediata da omissão pela própria sentença do Tribunal Constitucional, dentre os quais estaria a sentença aditiva, como das medidas bilaterais, que supõem uma necessidade de colaboração entre o Tribunal Constitucional e o legislador. As características próprias de cada sistema constitucional definem as medidas cabíveis, como as declarações de mera incompatibilidade ou de inconstitucionalidade sem nulidade, na Alemanha, ou a opção de postergar a entrada em vigor da anulação da lei, na Áustria.

⁴⁸⁰ MORAIS, Carlos Blanco de. **Justiça constitucional:** o contencioso constitucional português entre o modelo misto e a tentação do sistema de reenvio. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, Tomo II, p. 387.

19. Entende-se que são absolutamente válidas, no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, as sentenças constitucionalmente obrigatórias, ou seja, aquelas em que a norma que irá preencher o vazio é uma extensão lógica de um princípio ou de uma norma constitucional preceptiva e exequível por si própria, não havendo outras opções também conformes à Constituição. Não há, nessa hipótese, usurpação da função legislativa, tampouco ofensa ao princípio da separação dos poderes, pois se adota como parâmetro para a complementação da norma positivada a própria Constituição.

20. A situação é distinta, contudo, quando, na sequência do efeito ablativo parcial decorrente do juízo de inconstitucionalidade, a decisão optar por uma entre várias soluções normativas conformes à Constituição. Nessa hipótese, entende-se que não há espaço, no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, para a prolação de uma sentença aditiva em sentido estrito.

21. Quando a superação da omissão relativa envolver várias soluções normativas conformes à Constituição, a primeira solução que se coloca, de acordo com o nosso sistema sancionatório de nulidade, é a declaração positiva de inconstitucionalidade da norma, suprimindo-se o tratamento discriminatório incompatível com a ordem constitucional. Nesse caso, seria restabelecida a igualdade, não com a melhoria dos excluídos, mas com a generalização da situação menos favorável. Embora tecnicamente possível, não é uma fórmula, na expressão de Luís Roberto Barroso, que “*satisfaça o espírito.*”⁴⁸¹

22. Por outro lado, também em razão do sistema sancionatório de nulidade constitucionalmente estruturado, não nos parece compatível o uso das sentenças aditivas de princípio, de modo que para a superação da omissão relativa, não sendo cabível a prolação de uma sentença aditiva constitucionalmente obrigatória, restaria apenas o diferimento dos efeitos temporais da decisão (eficácia *pro futuro*), nos termos do artigo 27 da Lei n. 9.868/99.

23. Essa última solução, contudo, também não é ideal, porque possibilita a aplicação de lei inconstitucional, sem qualquer garantia de que a regulamentação seja efetivamente realizada pelo Poder Legislativo, dessa vez em consonância com o princípio da igualdade.

24. O sistema brasileiro, portanto, não nos oferece uma solução suficiente, que não seja a declaração de inconstitucionalidade da lei, havendo, assim, premente necessidade de que seja não apenas desenvolvida, mas também sistematizada a forma adequada de decisão para superar o estado de inconstitucionalidade decorrente da omissão relativa. Apesar do singelo avanço na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na reparação das situações de

⁴⁸¹ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 212.

desigualdades, convém imprimir um rigor sistemático mais apurado na sedimentação das técnicas decisórias utilizadas para a superação da omissão relativa.

25. A aplicação continuada de uma determinada lei declarada inconstitucional somente se justificaria com fundamento em uma alternativa normativa de hierarquia constitucional, que pudesse compatibilizar o nosso sistema com a aspiração constitucional de concretização do princípio da igualdade. De *lege ferenda*, poderia ser cogitado o estabelecimento de prazos dentro dos quais seria admissível a aplicação da lei inconstitucional, até que houvesse regulamentação da matéria pelo legislador, e, ainda, a definição das responsabilidades e de eventuais penalidades cabíveis ao legislador renitente em sanar a violação ao princípio da igualdade.

26. O desafio consiste no desenvolvimento de técnicas de decisão aptas a solucionarem os problemas trazidos pelas omissões relativas, na hipótese em que o Tribunal, diante de uma omissão relativa, se veja diante não apenas de uma solução única, mas de várias alternativas opcionais de integração conformes à Constituição.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Carlos Moreira. A evolução do controle da constitucionalidade no Brasil. In: **AS GARANTIAS do cidadão na Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 1-14.

AMARAL JÚNIOR, José Levi do. Regulamentação do mandado de injunção. In: MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio Lima (Org.). **Mandado de Injunção: estudos sobre sua regulamentação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p.152-160

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARBI, Celso Agrícola. Evolução do controle da constitucionalidade das leis no Brasil. In: **O PODER Judiciário e a Constituição**. Porto Alegre: Ajuris, 1977. p. 129-149.

BARBOSA, Rui. **Os atos inconstitucionais do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal**. Rio de Janeiro, 1958. (Trabalhos Jurídicos, Obras completas de Rui Barbosa), v. XX, Tomo V.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Mandado de Injunção. **Revista de Processo**, v. 56, out./dez. 1989.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BAZAN, Victor. Aproximação à problemática acerca da inconstitucionalidade ou inconveniência omissivas. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, Belo Horizonte, Ano 4, n. 15, jul./set. 2010.

BEÇAK, Rubens. A separação de poderes, o Tribunal Constitucional e a Judicialização da Política. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 103, 2008.

BERMUDES, Sergio. O mandado de injunção. **Revista dos Tribunais**, v. 642, abr. 1989.

BERNARDES, Juliano Taveira. **Novas perspectivas do controle da omissão inconstitucional no direito brasileiro**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6126/novas-perspectivas-do-controle-da-omissao-inconstitucional-no-direito-brasileiro>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional – legitimidade democrática e instrumentos de realização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BRUST, Leo. A interpretação conforme a constituição e as sentenças manipulativas. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 10, p. 507-526, jul./dez., 2009.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Brasília, Senado Federal, 1978.

CAGGIANO, Mônica. **O controle da omissão legislativa e administrativa**, Disponível em: <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/artigos_2009/monica.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

_____. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no Direito Comparado**. Trad. Aroldo Plínio Gonçalves. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1984.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. O Supremo Tribunal Federal e a inconstitucionalidade por omissão parcial. **Revista da Escola de Magistratura Federal da 5ª Região**, Recife, n. 2, p. 19-26, maio de 2001. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/27480>>. Acesso em: 02 dez. 2017.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Do controle da constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **O direito e os direitos: elementos para uma crítica do direito contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

_____. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

COITINHO, Jair Pereira. A evolução do controle de constitucionalidade no Brasil do Império à República: protagonismo do STF antes de 1988? **Temas do Pensamento Constitucional Brasileiro**, v. IV, 1, p. 75-85, 2015.

CRUZ, Álvaro Ricardo Souza. **Jurisdição constitucional democrática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle judicial das omissões do poder público: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da Constituição**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DIMOULIS, Dimitri. Separação dos Poderes. In: DIMOULIS, Dimitri (Org.). **Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia de. **La constitución como norma y el tribunal constitucional**. 4. ed. Madrid: Civitas, 2006.

FAGUNDES, Miguel Seabra. O princípio constitucional da igualdade perante a lei e o Poder Legislativo. **Revista dos Tribunais**, v. 44, n. 235, maio 1955.

FAVOREU, Louis. **As Cortes Constitucionais**. Trad. Dunia Marinho Silva. São Paulo: Landy, 2004.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre Poderes**: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

_____. **Processos informais de mudança da Constituição**: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais. São Paulo: Max Limonad, 1986.

_____. Inovações na jurisdição constitucional brasileira. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, n. 16, Madrid, 2012. 107-163.

_____. Inconstitucionalidade por omissão: uma proposta para a Constituinte. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 89, 1986, p. 49-62.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha; ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. A repercussão geral e a objetivação do controle concreto. In: MORAIS, Carlos Blanco de; RAMOS, Elival da Silva (Orgs.). **Perspectivas de reforma da Justiça Constitucional em Portugal e no Brasil**. Coimbra, Lisboa, São Paulo: Almedina, 2012. p. 193-208.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. **Princípios fundamentais do direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012

_____. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GRIFFIN, Stephen M. **American Constitutionalism**: from theory to politics. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

ISRAEL, Lucas Nogueira. **A legitimidade das sentenças manipulativas com efeitos aditivos no controle judicial de constitucionalidade:** entre a supremacia judicial e a supremacia parlamentar. Disponível em: <<http://www.repositorio.unb.br/handle/10482/16943>>. Acesso em: 21 dez. 2017.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional.** 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **Teoria pura do direito.** Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 9. ed. São Paulo: RT, 2013.

LEAL, Roger Stiefelmann. **O efeito vinculante na jurisdição constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2006.

LESSA, Alex Alves. **Direitos sociais, omissão inconstitucional e o papel da jurisdição constitucional.** Disponível em: <<https://asmego.org.br/2016/02/11/direitos-sociais-omissao-inconstitucional-e-o-papel-da-jurisdicao-constitucional/>>. Acesso em: 05 dez. 2017.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución.** Barcelona: Ariel, 1986.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle concentrado de constitucionalidade:** comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MCILWAIN, Charles Howard. **Constitucionalismo antigo y moderno.** Trad. Juan José Solozábal Echavarría. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

MEDEIROS, Rui. **A decisão de inconstitucionalidade:** os autores, o conteúdo e os efeitos da decisão de inconstitucionalidade da lei. Lisboa: Universidade Catolica Editora, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional:** o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade:** aspectos jurídicos e políticos. São Paulo: Saraiva, 1990.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de Direito Constitucional.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

_____. **Manual de Direito Constitucional.** 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. Tomo 2.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional.** 2 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. Tomo IV.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. Tomo VI.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Inconstitucionalidade por Omissão: categoria jurídica e ação constitucional específica. **Revista de Direito Público**. São Paulo, n. 99, p. 115-127, jul./set. 1991.

MONTELOBO, Sofia. A tutela das omissões relativas geradas pela violação do princípio da igualdade através do controle de constitucionalidade por acção. In: MORAIS, Carlos Blanco de (Coord.). **As sentenças intermédias da justiça constitucional**. Lisboa: AAFDL, 2009.

MORTATI, Costantino. **Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore**. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/23160065>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Justiça Constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. Tomo II.

_____. **Justiça Constitucional**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. Tomo I.

_____. As omissões legislativas e os efeitos jurídicos do mandado de injunção: um ângulo de visão português. In: MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio Lima (Orgs.). **Mandado de Injunção: estudos sobre sua regulamentação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. As sentenças com efeitos aditivos. In: MORAIS, Carlos Blanco de (Coord.). **As sentenças intermédias da justiça constitucional**. Lisboa: AAFDL, 2009.

MORASSUTTI, Bruno Schimitt. **O objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão**: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e posicionamento da doutrina.

Disponível em:

<http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2013_2/bruno_morassutti.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2017.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Sentenças aditivas e o mito do legislador negativo.

Revista de Direito Público, Porto Alegre, Ano IV, n. 13, p. 45-46, jul./ago./set. 2006.

NOWAK, John E.; ROTUNDA, Ronald D. **Constitutional Law**. St. Paul: Est Publishing Co., 1991.

OTTO, Ignacio de. **Derecho Constitucional**. Sistema de Fuentes. In: OBRAS COMPLETAS. Oviedo: Ariel, 2010.

PACHECO, Maria Carla de Avelar. O mandado de injunção: aspectos gerais e efeitos da decisão à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Lei nº 13.300, de 23 de

junho de 2016. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 207, jul./dez., 2016.

PELICIOI, Angela Cristina. **A sentença normativa na jurisdição constitucional: o Supremo Tribunal Federal como legislador positivo**. São Paulo: LTr, 2008.

PINTO, Maria da Glória Ferreira. **Estudos sobre o princípio da igualdade**. Lisboa: Almedina, 2005.

PIOVESAN, Flávia C. **Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

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

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Controle de constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução**. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **A inconstitucionalidade das leis: vício e sanção**. São Paulo: Saraiva, 1994.

_____. **A evolução do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade e a constituição de 1988**. Perspectivas de Reforma da Justiça Constitucional no Brasil e em Portugal. São Paulo: Almedina, 2012.

REVORIO, Francisco Javier Díaz. El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas relativas en el Derecho comparado europeo. **Revista Española de Derecho Constitucional**, Año 21, n. 61, p. 114, Enero-abril 2001. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/28189358_El_control_de_constitucionalidad_de_las_omisiones_legislativas_en_el_Derecho_Comparado_europeo>. Acesso em 28.12.2017.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio constitucional da igualdade**. Belo Horizonte: Lê, 1990.

ROMBOLI, Roberto. El control de constitucionalidad de las leyes en Italia. **UNED. Teoría y Realidad Constitucional**, n. 4, p. 179-205, 2º semestre 1999.

SÁ, Fátima. Omissões inconstitucionais e sentenças aditivas. In: MORAIS, Carlos Blanco de (Coord.). **As sentenças intermédias da justiça constitucional**. Lisboa: AAFDL, 2009.

SALDANHA, Nelson. **Formação da teoria constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SAMPAIO, José Adércio Leite. As sentenças intermediárias de constitucionalidade e o mito do legislador negativo. In: SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de; SAMPAIO, José Adércio Leite. **Hermenêutica e Jurisdição Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SEGADO, Francisco Fernández. El nuevo régimen jurídico de la acción de inconstitucionalidade por omissão: la ley brasileña nº 12.063, de 27 de Octubre de 2009. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Madrid, p. 119-182, 2010.

SILVA, Jorge Pereira da. **Dever de legislar e protecção jurisdicional contra omissões legislativas**. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. **A correlação da efetividade das normas constitucionais com o suprimento das omissões normativas**.. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-27012011-112925/pt-br.php>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como poder: uma nova teoria da divisão dos poderes**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. Mandado de injunção. **Revista de Direito Público**, v. 23, n. 94, p. 146-151, abr./jun.1990.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 4. ed. Belo Horizonte: Itatiaia, 1998.

VALE, André Rufino do. Mandado de injunção: comentários ao projeto de regulamentação. In: MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio Lima (Orgs.). **Mandado de Injunção: estudos sobre sua regulamentação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

XAVIER, Taciana. A tutela das omissões relativas (geradas pela violação do princípio da igualdade) através do controle de constitucionalidade por ação, no sistema jurídico brasileiro. In: MORAIS, Carlos Blanco de (Coord.). **As sentenças intermédias da justiça constitucional**. Lisboa: AAFDL, 2009.