

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 6.002, DE 1990

Dispõe sobre o mandado de injunção.

**Autor:** Deputado SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado VICENTE CÂNDIDO

### VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO NAZARENO FONTELES

Em primeiro lugar, cumpre-nos saudar o voto técnico apresentado pelo ilustre relator, Deputado VICENTE CÂNDIDO, que trouxe a evolução doutrinária e jurisprudencial do mandado de injunção.

Não há qualquer dúvida a respeito da necessidade de o Congresso Nacional legislar sobre esse relevante remédio constitucional, voltado à concretização de direitos fundamentais.

Em primeiro lugar, devemos afastar aproximações indevidas do mandado de injunção com o mandado de segurança, pelo simples fato de constituírem institutos deveras distintos. Discorrendo sobre o mandado de injunção, Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup> pontuou essa distinção:

*“Não se pode confundir o mandado de injunção com o mandado de segurança, visto que os objetivos de cada um são diversos. Toda matéria passível de mandado de segurança não é solucionável por mandado de injunção, e vice-versa. O mandado de segurança protege qualquer lesão a **direito individual ou coletivo**, líquido e certo; o mandado de injunção somente protege as garantias fundamentais constitucionalmente especificadas na Carta Magna, o seja, relativas ao exercício dos direitos e*

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. 30ª Edição. São Paulo. Malheiros. 2007. p. 246.

*liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.*

Com as devidas vênias, manifestamos discordância do relator em alguns aspectos:

O mandado de injunção, ao contrário do mandado de segurança, é uma ação de **natureza individual**. A Constituição Federal não estabeleceu, ao contrário do que fez expressamente para o mandado de segurança, a previsão de ajuizamento de ação coletiva. Parece-nos evidente que se o legislador constituinte desejasse fazê-lo, tê-lo-ia feito. O fato é que não há qualquer previsão constitucional de mandado de injunção coletivo.

O mandado de injunção é processo eminentemente **subjetivo**, de eficácia exclusivamente **inter-partes**, para solução de **casos concretos**, sendo inviável qualquer tentativa de **objetivação** processual.

O delineamento pretoriano do mandado de injunção, fortalecido pelo vácuo de uma norma infraconstitucional apta balizar o instituto, alargou sua aplicação, e em analogia com o mandado de segurança, passou a admitir o mandado de injunção coletivo.

O Substitutivo do Relator (art. 4º) admite a impetração de mandado de injunção coletivo por partidos políticos, por organização sindical, por entidade de classe e pelo Ministério Público, quando difusos os interesses a serem protegidos.

Por força do art. 8º, inciso III, da Constituição Federal, poder-se-ia cogitar, apenas neste caso, da impetração de mandado de injunção coletivo pelos sindicatos. Diz o dispositivo constitucional:

*“Art. 8º. ....*

*III – ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”.*

Não vislumbramos outras razões, salvo a suposta necessidade de “objetivação” das ações, em nome da racionalidade do sistema judicial brasileiro, da criação legal do mandado de injunção coletivo, descaracterizando, por completo, o instituto criado pelo constituinte originário.

Reiteramos que o mandado de injunção constitui uma ação eminentemente de **natureza individual**, com vistas à concretização de

direito fundamental previsto na Carta Política, mas prejudicado em face de inércia legislativa. Salvo a hipótese de impetração por entidade sindical, não vislumbramos razoabilidade na legitimação ativa de partidos políticos, associações profissionais ou do Ministério Público.

Na tentativa de fundamentar a possibilidade de o Ministério Público impetrar mandado de injunção coletivo costuma-se citar os incisos II e III do art. 129 da Constituição Federal.

*Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:*

*II – zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;*

*III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;*

A nosso ver, não constitui interpretação razoável supor que esses dispositivos autorizariam a impetração de mandado de injunção pelo *Parquet*. Resta claro que a defesa de interesses difusos e coletivos pelo Ministério Público deve ocorrer pela via da ação civil pública e do inquérito civil.

Assim, em que pese a Constituição Federal não autorizar, a Lei Complementar nº 75, de 1993, consignou, a nosso ver, indevidamente, essa possibilidade. Diz o art. 6º, inciso VIII, da Lei Orgânica do Ministério Público:

*Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:*

*VIII – promover outras ações, nela incluído o 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, quando difusos os interesses a serem protegidos;*

Aqui, há que se pontuar a distinção entre direitos ou interesses difusos e coletivos. Direitos difusos constituem direitos transindividuais caracterizados por sua indivisibilidade, onde a satisfação do direito deve atingir a uma **coletividade indeterminada**, porém ligada por uma circunstância de fato. Já os direitos coletivos, que possuem grande afinidade com a tutela trabalhista, constituem direitos transindividuais de pessoas ligadas

por uma relação jurídica, sendo seus sujeitos indeterminados, porém determináveis.

Nesse contexto, somos contrários à possibilidade do manejo do mandado de injunção coletivo para proteção de interesses difusos, voltada ao atendimento de uma coletividade indeterminada. Apesar de a argumentação confirmar o efeito *inter-partes* da decisão, aplicável apenas ao caso concreto, trata-se, na verdade, de produção de normas aplicáveis a uma coletividade indeterminada, constituindo terreno fértil para o desenvolvimento do ativismo judicial.

Parece-nos também evidente que rumo do delineamento pretoriano do mandado de injunção aponta para a eficácia *erga omnes*. Nesse sentido, cumpre destacar a posição do ministro Eros Grau, que, ao conduzir a maioria no MI nº 712-8, assumiu o cunho legislativo da via injuncional, equiparando-a a expedição de súmula vinculante. Disse o ministro:

*“O Poder Judiciário, no mandado de injunção, produz norma. Interpreta o direito, na sua totalidade, para produzir a norma de decisão aplicável à omissão. É inevitável, porém, no caso, seja essa norma tomada como texto normativo que se incorpora ao ordenamento jurídico, a ser interpretado/aplicado. Dá-se, aqui, algo semelhante ao que se há de passar com a súmula vinculante, que, editada, atuará como texto normativo a ser interpretado-aplicado”. (item 40 do voto do relator).*

Em síntese, admitimos, excepcionalmente, a possibilidade de impetração de mandado de injunção apenas por entidades sindicais, em observância ao inciso III do art. 8º da Constituição Federal.

Prosseguindo na análise do Substitutivo do relator, entendemos necessária a reparação da redação do parágrafo único do art. 3º, o qual determina aos Estados que disponham em suas Constituições sobre a competência para processar e julgar mandado de injunção. Soa-nos inadequado que uma lei ordinária federal determine o conteúdo de Cartas estaduais. Recomendamos a supressão desse dispositivo.

Outro aspecto de técnica legislativa do Substitutivo que, a nosso ver, merece reparos é a remissão a dispositivos específicos do Código de Processo Civil em vigor, ou, genericamente, à própria Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

Recomendamos apenas a menção à disciplina dada pelo Código de Processo Civil, pois em caso de aprovação do novo CPC a novel legislação do mandado de injunção que se pretende aprovar já nasceria com referências a normas revogadas.

Com o intuito de enriquecer a discussão da matéria, submetemos o exposto à apreciação do ilustre relator da matéria e dos demais pares nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Sala da Comissão, em            de            de 2012.

Deputado NAZARENO FONTELES

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 6.002, DE 1990

Dispõe sobre o mandado de injunção.

**Autor:** Deputado SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado VICENTE CÂNDIDO

### SUBEMENDA SUBSTITUTIVA AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Art. 1º Esta lei dispõe sobre o procedimento do mandado de injunção, nos termos do art. 5º, LXXI, da Constituição Federal.

Art. 2º 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.

Art. 3º A competência para o processo e julgamento do mandado de injunção é:

I – do Supremo Tribunal Federal, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal;

II – do Superior Tribunal de Justiça, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuada a competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal. Parágrafo único. Os Estados

disporão, nas respectivas Constituições e leis de organização judiciária, sobre a competência para processar e julgar mandado de injunção.

Art. 4º São partes legítimas para impetrar o mandado de injunção as pessoas naturais ou jurídicas.

Parágrafo único. O mandado de injunção coletivo pode ser impetrado apenas por organização sindical em defesa dos direitos individuais ou coletivos da categoria.

Art. 5º A petição inicial, apresentada em duas vias, deverá atender aos requisitos estabelecidos no Código de Processo Civil.

Parágrafo único. Se o documento necessário à prova do alegado encontrar-se em poder de órgão ou autoridade da administração pública, o juiz, a requerimento do impetrante, ordenará liminarmente sua imediata exibição.

Art. 6º A petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo juiz.

Parágrafo único. Cabe apelação da decisão que indeferir a petição inicial.

Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará a citação do órgão ou autoridade estatal impetrada, para que, no prazo de dez dias, preste as informações que entender necessárias.

Art. 8º Não cabe deferimento de liminar no mandado de injunção.

Art. 9º Aplica-se ao mandado de injunção o disposto no Código de Processo Civil quanto ao litisconsórcio.

Art. 10. Findo o prazo a que se refere o *caput* do art. 7º, e ouvido o representante do Ministério Público dentro em cinco dias, os autos serão conclusos ao juiz, independente de solicitação da parte, para decisão, a qual será proferida em cinco dias, tenham sido ou não prestadas as informações pelo impetrado.

Art. 11. A decisão que julgar procedente o pedido declarará a ocorrência da omissão inconstitucional, comunicando a decisão ao

órgão ou autoridade em mora, e suprirá a falta de norma regulamentadora, com eficácia *inter partes*, formulando supletivamente as regras que deverão ser observadas para o cumprimento do preceito constitucional fundamento da impetração, até que o órgão ou autoridade competente supra essa lacuna.

Art. 12. Da sentença, negando ou concedendo o mandado de injunção, caberá apelação.

Art. 13. Os processos de mandado de injunção terão prioridade sobre todos os atos judiciais, salvo *habeas corpus* e mandado de segurança, sendo isentos de custas e de honorários advocatícios.

Art. 14. Aplicam-se subsidiariamente ao mandado de injunção o Código de Processo Civil, e a Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, e, nos feitos de competência originária dos tribunais, os respectivos Regimentos Internos.

Art. 15. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de            de 2012.

Deputado NAZARENO FONTELES