

## **O MANDADO DE INJUNÇÃO: uma breve análise sobre sua aplicação\***

### **THE COURT INJUNCTION: a brief analysis of its application**

Daniel Araújo de Assis\*\*

#### **RESUMO**

O presente estudo busca analisar o instituto do mandado de injunção sob a Constituição da República de 1988 e sua pós regulamentação pela Lei nº 13.300/2016, remontando a um breve panorama histórico sob o qual foi inaugurado e delineando os objetivos de sua concepção, na preocupação constituinte de atribuir efetividade às normas constitucionais programáticas, que sempre receberam um status de mero formalismo normativo. Deslinda ainda sobre seus pressupostos, efeitos e utilidades para o cidadão, assim como expõe sua compreensão doutrinária e jurisprudencial, a fim de tornar cristalina a sua missão constitucional na defesa e promoção de direitos individuais e coletivos. Inobstante, far-se-á um breve comparativo com o mandado de segurança contra ato omissivo, procurando esclarecer os casos de utilização, com o intuito de suprimir possíveis confusões acerca da matéria. Para tanto, se valerá de uma pesquisa documental consistente na revisão bibliográfica acerca do assunto, assim como seu tratamento jurisprudencial pelas Cortes Superiores.

Palavras-chave: Mandado de injunção. Constituição Federal. Supremo Tribunal Federal. Normas programáticas. Direitos sociais.

#### **ABSTRACT**

The following paper analyses the Court Injunction institute under the rules of Brazil's 1988 Constitution and its regulation given by Law 13.300/2016, reassembling to a brief historical overview from the moment into which it was idealized. The paper also outlines the purposes of its conception, related to the constitutional concerns of accrediting effectiveness to programmatic standards, which have received the status of mere normative formalism for a long time. The text also unravels premises, effects, and uses of this procedure by Brazilian citizens, as well as the doctrinal and jurisprudential comprehension of the institute, to achieve a clear definition of the Court Injunction in the defense and promotion of individual and collective rights. Nevertheless, there shall be made a brief comparison between the writ of mandamus filed against omissive public acts, to settle its applicability, and to discard possible confusions concerning the subject. For this purpose, the paper also comprises a documental research of the matter, employing bibliographic review and jurisprudential analyses of Superior Court precedents.

Keywords: Court Injunction. Constitution. Supreme Federal Court. Programmatic Standards.

---

Artigo submetido em 14 de julho de 2020 e aprovado em 17 de fevereiro de 2021.

\* Este artigo foi redigido sob a orientação da Professora Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha, na disciplina de Prática Simulada – Recursos e Ações Constitucionais da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

\*\* Discente na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas, no Programa de Graduação em Direito. Pesquisador no Núcleo Acadêmico de Pesquisa da Faculdade Mineira de Direito – FMD. E-mail: daniel.araujo.assis@gmail.com.

Social Rights.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O mandado de injunção no ordenamento brasileiro foi instituído pelo art. 5º, LXXI da Constituição Federal – CRFB/88<sup>1</sup> e é regulamentado pela Lei nº 13.300/2016, que “disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências”.<sup>2</sup> Possui como finalidade implementar o exercício de direitos e liberdades constitucionais, assim como das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, quando constatada ausência de norma regulamentadora para o caso concreto.<sup>3</sup>

Tendo-o como objeto, o presente estudo busca analisar – através de uma pesquisa documental indireta – suas principais características no Direito brasileiro, a interpretação dada pela jurisprudência pátria, assim como sua correlação com o mandado de segurança contra ato omissivo. Buscar-se-á, ainda, aprofundar na compreensão do referido instrumento processual, apontando as mudanças advindas de sua regulamentação, inclusive para o cidadão.

É desejável que se tenha compreensão plena do mandado de injunção a fim de utilizá-lo devidamente, sob pena de não obter a prestação jurisdicional pretendida. Afinal, não é só sobre sua forma e enquadramento material, mas sim, sobretudo, conceber os efeitos de sua concessão, que continua a gerar inúmeras discussões doutrinárias e jurisprudencial.

Tais apontamentos se explicam sob a ótica do direito comparado, justamente em razão de não haver, conforme supramencionado, remédio constitucional idêntico no direito estrangeiro. Dessarte, buscar-se-á o transpor o obscurantismo derivado de sua recente instituição e regulamentação como forma de deslindar seu vultoso papel no Estado Democrático de Direito brasileiro.

## 2 ORIGENS E FINALIDADES DO INJUNCIONAL NO DIREITO BRASILEIRO

O mandado de injunção surgiu no Direito brasileiro sob a preocupação da Constituinte acerca da inaplicabilidade de normas programáticas até 1988. Diante disso, cabe uma síntese sobre a classificação das normas constitucionais proposta por José Afonso da Silva, que se subdividem em: a) normas constitucionais de eficácia plena; b) normas constitucionais de eficácia contida e; c) normas constitucionais de eficácia limitada, que se subdividem em c1) normas de princípio institutivo e; c2) normas de princípio programático (SILVA, 2011, p. 23).

É de caráter das normas constitucionais definidoras de princípios programáticos instituir programas a serem desenvolvidos pelo legislador derivado,<sup>4</sup> possuindo eficácia jurídica e atuando, para tanto, como parâmetro para análise constitucional de projetos de lei, assim como de leis anteriores à promulgação da Constituição Federal. Sem embargo, tais normas têm como principal objetivo definir caminhos a serem seguidos tanto pelo legislador – na criação de novas

<sup>1</sup> Assim diz o art. 5º, LXXI da CF: “[...] LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.”

<sup>2</sup> Ementa da Lei nº 13.300/2016.

<sup>3</sup> É a redação do art. 2º da Lei nº 13.300/2016: “Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta total ou parcial de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Parágrafo único. Considera-se parcial a regulamentação quando forem insuficientes as normas editadas pelo órgão legislador competente.”

<sup>4</sup> Como exemplo de tais normas, cita-se o art. 196 da CF: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

normas –, como pelo julgador, na interpretação para resolução de casos concretos (SILVA, 2011, p. 25).

Conforme já dito, é interessante observar que nas constituições anteriores à de 1988 tais espécies de norma eram munidas de mínima eficácia jurídica, servindo como mera declaração de intenções e sendo suspensas até ulterior deliberação dos poderes competentes. Estas normas tinham por principal objeto a definição de programas sociais, que ficaram, então, à mercê dos legisladores, que não cuidavam em lhe dar a devida regulamentação, já que não eram autoaplicáveis (OLIVEIRA, 2019, p. 214).

Nos preparativos da Assembleia Constituinte de 1988, surgiu então a preocupação pelos legisladores originários em inaugurar um impulso que obrigasse os legisladores derivados e o próprio Executivo a darem cumprimento a tais diretrizes, movidos principalmente por uma inquietação especial em relação à evolução da educação pátria (OLIVEIRA, 2019, p. 214).

Como é sabido, a CRFB/88 inaugurou um Estado Democrático de Direito, dando especial atenção às normas de cunho social, com vistas à evolução do indivíduo enquanto pessoa, como integrante de grupos de interesse e inclusive como sociedade. Instaurou-se então a seguinte questão: como dar efeito a estes objetivos de forma mais objetiva?

Diante disso, foram envidados esforços pela Assessoria Legislativa do Senado Federal – em especial aquelas responsáveis pelas áreas de educação e Direito – com o condão de encontrar uma solução para a inércia dos governos em concretizar os direitos elementares constitucionalmente previstos. Como resultado de tais pesquisas, o Senador da República, Virgílio Távora,<sup>5</sup> apresentou três projetos de norma constitucional: a instituição do mandado de injunção; a criação da ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão e;<sup>6</sup> o tratamento da educação como direito público subjetivo.<sup>7</sup>

Sobre o mandado de injunção, cabia ainda definir sua forma e efeitos, o que ensejou a análise do instituto no direito estrangeiro. Analisou-se diversos institutos no estudo do direito comparado, chegando a considerar o “*Juicio de Amparo*” mexicano, já que o instituto estrangeiro tratava de controle de constitucionalidade das leis e atos realizados pelo poder público. Todavia, o objetivo da Constituinte era outro: controlar a inércia do governo no tratamento constitucional de direitos (OLIVEIRA, 2019, p. 217).

Diante do narrado, buscou-se então criar um novo instrumento processual, tipicamente brasileiro, dirigido para a concretização das normas programáticas constitucionais, utilizando como parâmetro o “*writ of injunction*” inglês<sup>8</sup> – que, inclusive, era fonte do “*Juicio de Amparo*” mexicano – onde cabe colacionar a análise de José Afonso da Silva (2011, p. 448):

[...] o mandado de injunção é um instituto que se originou na Inglaterra, no séc. XIV, como essencial remédio da Equity. Nasceu, pois, do Juízo de Equidade. Ou seja, é um remédio outorgado, mediante juízo discricionário, quando falta norma legal (statutes) regulando a espécie, e quando a Common Law não oferece proteção suficiente. A equidade, no sentido inglês do termo (sistema de estimativa social para a formulação da regra jurídica para o caso concreto), assenta-se na valoração judicial dos elementos

---

<sup>5</sup> Vide Sugestões de Norma Constitucional sob o nº 155-4 e 156-2, ambas de 27 de março de 1987 e nº 315-8, de 02 de abril de 1987.

<sup>6</sup> Sob inspiração da Constituição Portuguesa, em específico seu art. 283, criou-se no ordenamento brasileiro a Ação de Inconstitucionalidade por Omissão. Contudo, é necessário salientar que o instituído pátrio possui uma conotação mais extensiva, onde seu objetivo não se limita só à inércia legislativa, mas também inclui o controle do Executivo (OLIVEIRA, 2019, p. 216).

<sup>7</sup> Sob os ensinamentos de Pontes de Miranda, tendo como base seu livro “Direito à Educação”, a educação tornou-se direito público subjetivo no ordenamento pátrio, podendo ser acionado mediante impetramento do mandado de injunção (OLIVEIRA, 2019, p. 216).

<sup>8</sup> Segundo a preleção de Paulo Bonavides, a origem do mandado de injunção é de natureza anglo-americana (BONAVIDES, 2011, p. 550).

do caso e dos princípios de justiça material, segundo a pauta de valores sociais, e assim emite a decisão fundada não no justo legal mas no justo material. Na injunction inglesa como no mandado de injunção do art. 5.º, LXXI, o juízo de equidade não é inteiramente desligado de pautas jurídicas. Não tem o juiz inglês da Equity o arbítrio de criar norma de agir ex nihil, pois se orienta por pauta de valores jurídicos existentes na sociedade (princípios gerais de direito, costumes, conventions etc.). E o juiz brasileiro também não terá o arbítrio de criar regras próprias, pois terá em primeiro lugar que se ater à pauta que lhe dá o ordenamento constitucional, os princípios gerais de direito, os valores jurídicos que permeiam o sentir social, enfim, os vetores do justo natural que se auferem no viver social, na índole do povo, no evoluir histórico. Aí é que seu critério estimativo fundamenta sua decisão na falta de regulamentação do direito, liberdade ou prerrogativas objeto da proteção do mandado de injunção.

Sua finalidade não poderia ser outra, senão tornar efetivo o exercício de direitos constitucionais, motivação basilar de sua inauguração. E deve-se frisar que tal ação constitucional deve ter por objeto apenas direitos regulamentados constitucionalmente, ou seja, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.300/2016 (GOUVEIA FILHO, 2016, p. 346).

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que não cabe mandado de injunção para regulamentação de norma infraconstitucional, ainda que se trate de lei complementar ou de regulamentação prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1992). Contudo, aprofundar-se-á sobre o posicionamento jurisprudencial sobre a matéria em seu tópico relacionado.

Em síntese, o objetivo do mandado de injunção se determina pela satisfação concreta do direito subjetivo, suprindo assim a lacuna existente no sistema jurídico pela falta da norma regulamentadora.

### 3 OBJETO E COMPETÊNCIA

O objeto do mandado de injunção brasileiro é a ausência de norma regulamentadora que implica na possibilidade de sua utilização, em especial norma que verse sobre direitos e liberdades constitucionais, assim como das prerrogativas inerentes à nacionalidade soberania e cidadania. Importante frisar que é este o objeto do mandado de injunção, limitado a tais direitos e não abrange aqueles outros inclusos na CRFB/88 (TEMER, 2011, p. 745).<sup>9</sup>

Destarte, tal ação constitucional possui campo extremamente restrito de proposição, uma vez que é remédio talhado para garantir os direitos e liberdades a que se propõe, não se colocando a serviço da proteção de direitos genéricos, o que se compatibiliza com a intenção do constituinte, conforme mencionado alhures (ROSAS, 1999, p. 106).

Há, contudo, certa parte da doutrina que entende pela possibilidade de uma maior abrangência na proteção de direitos pelo mandamento constitucional, de forma que, ao tratar de direitos e liberdades inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania, o objeto da ação não estaria limitado àqueles previstos no art. 5º – direitos fundamentais – e do 6º ao 11 – direitos sociais – da CRFB/88, sendo inclusos todos os direitos que a Carta Magna professa de maneira expressa (OLIVEIRA, 2004, p. 26). Importante ressaltar que tal entendimento já foi firmado pelo Supremo Tribunal Federal - STF, conforme ver-se-á no tópico relacionado.

Se aprofundarmos nas espécies de norma constitucional, há também análises doutrinárias que entendem cabível o mandado de injunção ter como objeto tanto normas de

---

<sup>9</sup> Segundo definição de Roberto Rosas, o objeto do mandado de injunção também pode ser entendido como: “[...] a anulação do ato que contraria a disposição constitucional ou o suprimento da omissão em efetivá-la, ainda que devido à ausência de norma regulamentadora, caso em que o Poder Judiciário decidirá a lide pela aplicação analógica da legislação estrangeira, dos princípios gerais de direito e do ideal de justiça extraído da sistemática constitucional.” (ROSAS, 1999, p. 108).

eficácia limitada como aquelas de eficácia plena ou contida. É compreensível que uma norma de eficácia plena – ou seja, autoexecutável – possua lacuna que exija sua regulamentação, o que, por óbvio, só pode ser analisado sob um caso concreto (OLIVEIRA, 2004, p. 50).

Não obstante, a expressão “norma regulamentadora” deve ser compreendida em sentido dual: pode ser uma lei ordinária editada pelo Legislativo ou uma norma de caráter geral editada pelo Executivo (OLIVEIRA, 2004, p. 51), v.g., o poder regulamentar do Presidente da República, nos moldes do art. 84, IV da CRFB/88.

Nessa senda, é importante observar que o entendimento de norma regulamentadora não deve ser compreendido em *strictu sensu*, mas em *lato sensu*, sobreleve-se, em razão da finalidade pretendida pelo injuncional, sob pena de se obstá-lo. Isso porque, na melhor leitura do art. 5º, LXXI da CRFB/88, a expressão “norma regulamentadora” foi ali inserida com intenção ampla, englobando todo e qualquer ato normativo que de alguma forma obste a fruição de direito delineado pelo dispositivo constitucional (OLIVEIRA, 2004, p. 53).

Em relação à competência para seu julgamento, esta depende de quem é a atribuição de elaboração da norma regulamentadora. Nos termos do art. 102, I, ‘q’ da CRFB/88, cabe ao STF julgar o mandado de injunção quando a elaboração de norma regulamentadora for de atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de qualquer das Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de qualquer dos Tribunais Superiores, assim como o próprio STF.

Já em relação à elaboração de norma sob competência de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, com exceção dos casos sob competência para julgamento do STF e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal, a competência para o processamento e julgamento do mandado de injunção está para o Superior Tribunal de Justiça - STJ. Veja que a competência atribuída à Corte Superior é meramente residual.

Em suma, veja-se que a competência para o processamento e julgamento do mandamento constitucional está para os Tribunais Superiores e o STF, sendo que a menção à Justiça Federal no art. 105, I, ‘h’ da CRFB/88 gera algumas discussões, mas é válida na prática dos Tribunais, conforme ver-se-á no tópico específico.

Cabe inteirar acerca do mandado de injunção em âmbito estadual e municipal. Há diferentes regulamentações nas constituições estaduais que definem competências divergentes para o processamento e julgamento da espécie de ação. No Estado de Minas Gerais, conforme art. 106, I, ‘f’ da Constituição Mineira, cabe ao Tribunal de Justiça processar e julgar o mandado de injunção quando a elaboração de norma regulamentadora estiver sob atribuição de órgão, entidade ou autoridade exclusivamente estadual da administração direta ou indireta.

Importante observar neste caso que a competência para o processamento e julgamento do mandado de injunção que tratar de elaboração de norma regulamentadora sob a competência de órgão municipal foi direcionada ao Juiz de Direito, conforme art. 113, Parágrafo Único da Constituição Mineira.

Para efeitos de comparação, a Constituição Paulista determina a competência do Tribunal de Justiça para julgar mandado de injunção na ausência de norma regulamentadora sob a competência do poder estadual ou municipal, ou seja, concentra toda a competência para o órgão maior do Tribunal estadual, conforme seu art. 74, V.

Contudo, não se pode olvidar que apenas direitos de matriz constitucional direta permitem a impetração do mandado de injunção. Vide os supracitados dispositivos das constituições estaduais, que atribuem à injuncional a defesa dos direitos previstos em seu texto, análise que sempre caberá no caso concreto (GOMES, 2011, p. 712).

#### 4 A OMISSÃO DE REGULAMENTAÇÃO – EXPLICITAÇÃO E EFEITOS

A princípio, cabe dizer que o mandado de injunção não se presta a inaugurar uma lei e declarar novos direitos, eis que sua tarefa é regulamentar direitos advindos de uma norma já existente (TEMER, 2011, p. 748). Dessa forma, o Judiciário estará apenas declarando o direito, prolatando sentença com força mandamental. Foi o papel constitucional designado ao Judiciário para que impeça omissões das autoridades competentes que tenham por consequência a vulnerabilidade de direitos de forma indefinida.

Sobreleva-se, neste ponto, que o mandamento constitucional não abrange os atos administrativos em âmbito geral, mas apenas a ausência de norma regulamentadora que impeça o exercício de direitos constitucionalmente garantidos. Entretanto, não são todas normas constitucionais de eficácia limitada que autorizam a impetração do mandado de injunção, o que sempre será analisado sob a luz do caso concreto (TEMER, 2011, p. 749).

São pressupostos de cabimento do mandado de injunção: o dever de legislar, a mora do legislador e a insuficiência ou omissão parcial da norma. Tais pressupostos foram definidos pela jurisprudência e devidamente estabelecidos em um consenso doutrinário sob análise especial dos injuncionais de competência do STF (MARINONI *et al*, 2012, p. 1081).

Quanto ao dever de legislar, este se dá quando a norma constitucional impescinde de regulamentação:

O STF entende que o dever de legislar é a posição que responde ao direito à emanação da lei imprescindível à regulamentação da norma constitucional, mas adverte que, para o aparecimento destas posições jurídicas, o próprio texto constitucional deve exigir a tomada de providências legislativas, apenas aí surgindo o dever de o legislador atuar. Melhor explicando: só há dever de legislar, nesta dimensão, quando a própria norma constitucional carente de regulamentação prevê a atuação do legislador (MARINONI *et al*, 2012, p. 1081).

Já em relação à mora do legislador, pode ser levado como parâmetro o próprio prazo fornecido pela CRFB/88. Nesse sentido, *v.g.*, o julgamento do Mandado de Injunção nº 283, sob relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence – que têm por objeto o art. 8º, §3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias –, que estabelece um prazo de 12 meses para reparação material das vítimas do Golpe de 1964, sob tutela de lei a ser editada pelo Congresso Nacional (BRASIL, 1991).

Como se viu, a CRFB/88 fez mais do que prever expressamente o dever de legislar, como também determinou o prazo de regulamentação do direito, em específico, para cada situação. Sem embargo, o STF também já prolatou entendimento no sentido do decurso de prazo razoável para que a autoridade competente regulamente a matéria – conforme análise de sua relevância – no julgamento do Mandado de Injunção nº 361, também sob relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence (BRASIL, 1994).

Por fim, em análise da insuficiência ou omissão parcial da norma, deve ser levado em consideração aqueles casos em que a norma regulamentadora impeça o exercício do direito em razão de sua insuficiência, seja esta vertical – inapta a garantir o direito pleiteado em sua profundidade – ou horizontal – quando não se propõe a garantir o direito a todas pessoas na mesma situação –, devidamente demonstrado no julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 1.442, sob relatoria do Ministro Celso de Mello (BRASIL, 2005).

Nada obstante, é imperioso o pressuposto negativo da norma em discussão não ser autoaplicável, já que neste caso, por óbvio, não caberia mandado de injunção. A solução, em caso de norma autoaplicável, são as vias judiciais comuns ou ordinárias:

Parece evidente que a norma constitucional, para dar ensejo ao uso da ação de injunção, não pode ser autoaplicável. Ao ser dotada de tal condição, não há razão para reclamar providência legislativa e, assim, ajuizar-se mandado de injunção, por manifesta carência de interesse de agir. Como é óbvio, a circunstância de alguém – particular ou autoridade estatal – resistir à aplicação da norma não a torna não autoaplicável (MARINONI *et al*, 2012, p. 1087).

É indubitável que a ausência de norma regulamentadora apta a efetivar os direitos constitucionalmente previstos é razão que levou à inauguração do mandado de injunção no ordenamento brasileiro, conforme visto alhures (GOMES, 2011, p. 713). Logo, é inteligível que este seja um de seus maiores pressupostos, sobreleva-se, sob pena de se escapar do seu objetivo original.

As consequências da omissão legislativa levam à ineficácia do propósito constitucional, que representa muito mais do que a negativa de direito ao indivíduo, sendo o descumprimento da norma fundamental um rompimento com o Contrato Social outrora firmado, em razão da derrocada dos motivos que levaram à sua celebração. E um Estado que não consegue e não possui intenção de cumprir com o pacto celebrado, por contínuo, não pode ser dotado de soberania, logo, sua existência é puro formalismo e não se materializa na vida daqueles que lhe motiva a existência: o povo (ADI nº 1.442, BRASIL, 2005).

## 5 AS PARTES NO MANDADO DE INJUNÇÃO

Cabe esclarecer que a legitimidade ativa do mandado de injunção é universal. Todo e qualquer indivíduo, seja brasileiro ou estrangeiro, pessoa natural ou jurídica, inclusas até entidades associativas, conforme art. 5º, XXI da CRFB/88 e art. 3º da Lei nº 13.300/2016.<sup>10</sup>

Não poderia ser diferente, afinal os direitos professados pela Carta Magna são universais e podem ser reclamados por qualquer indivíduo que se sinta em posição prejudicial. Destarte, há aqui uma diferença significativa da ação injuncional para outras constitucionais, vide, *v.g.*, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, que possui um rol *numerus clausus*, balizado pelo art. 103 da CRFB/88, o que é perfeitamente compreensível em razão da responsabilidade legal dos sujeitos capacitados para a fiscalização do cumprimento do texto constitucional (TEMER, 2011, p. 745).

No julgamento do Mandado de Injunção nº 20 o STF assentou entendimento no sentido de permitir a impetração de mandado de injunção coletivo. Segundo o voto do relator, Ministro Celso de Mello:

[...] Cumpre admitir, em conseqüência – não obstante posição teórica em sentido contrário, a possibilidade de utilização, em nosso sistema jurídico-processual, do mandado de injunção coletivo. A orientação jurisprudencial adotada pelo STF prestigia, desse modo, a doutrina que considera irrelevante, para efeito de justificar a admissibilidade da ação injuncional coletiva, a circunstância de inexistir previsão constitucional a respeito. Sendo assim, torna-se processualmente viável o acesso das entidades de classe – que estejam legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano – à via do mandado de injunção coletivo (BRASIL, 1996).

Por conseguinte, encontra-se na legislação esparsa fundamentação legal para proposição do mandado de injunção coletivo. Conforme art. 54, XIV da Lei nº 8.906 – Estatuto da Ordem

---

<sup>10</sup> Leia-se do art. 3º da Lei nº 13.300/2016, *in verbis*: “São legitimados para o mandado de injunção, como impetrantes, as pessoas naturais ou jurídicas que se afirmam titulares dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas referidos no art. 2º e, como impetrado, o Poder, o órgão ou a autoridade com atribuição para editar a norma regulamentadora.”

dos Advogados do Brasil – há previsão expressa de competência pelo Conselho Federal para impetração da ação mandamental. De mais a mais, o art. 6º, VIII da Lei Complementar nº 75/1993 – Estatuto do Ministério Público da União – prevê a competência do órgão para propor o mandado de injunção, assim como, no art. 83, X do mesmo diploma legal, legitima o Ministério Público do Trabalho a impetrar o mandamento constitucional quando se tratar de competência da Justiça do Trabalho.

Quanto à legitimidade passiva, deve ser apontada a autoridade coatora, ou seja, aquela responsável pela omissão legislativa, devendo figurar o órgão, quando assim o for. Assim como no mandado de segurança, o órgão ou autoridade será notificado para prestar informações e não citado para contestar o pedido exordial, como nos procedimentos comuns processuais (GOMES, 2011, p. 710).

Nessa senda, observe-se que não há lide no mandado de injunção, em razão da ausência de um conflito de interesses, eis que o próprio impetrante reconhece, conforme seus pressupostos, que resta ausente norma apta a regulamentar seu direito, pelo que “está concordando com a fundamentação do ato de resistência que tornou inviável o exercício do seu direito” (GOMES, 2011, p. 711). Ato contínuo, caracteriza-se a ação mandamental como um procedimento de jurisdição voluntária.

Recebida a exordial, o julgador determinará a notificação da autoridade coatora para, no prazo de 10 (dez) dias, prestar as devidas informações. Sem embargo, determinará ainda a notificação do órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada para, querendo, ingressar no polo passivo da ação mandamental. Findo o prazo supracitado, o julgador determinará a remessa dos autos para o Ministério Público para que este ofereça sua opinião, também em 10 (dez) dias. Findo o prazo regulamentar, com ou sem parecer, os autos serão encaminhados irão conclusos para seu julgamento.<sup>11</sup> Observe-se, em seu procedimento, a similaridade com o mandado de segurança.

Ressalte-se que sua impetração não está sujeita a qualquer prazo legal, eis que a Lei nº 13.300/2016 é silente sobre tal aspecto. E seguindo a subsidiariedade da Lei nº 12.016/2009 – que disciplina o Mandado de Segurança –, apesar de determinar o prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias em seu art. 23, este não é aplicável ao mandado de injunção (MEIRELLES, 2001, p. 50). E esta afirmação se explica sob o impeditivo de aplicação extensiva ou analógica de norma restritiva, que é o caso de norma definidora de prazo para exercício de um direito (LIMA, 2017, p. 102).

Cabe fazer um parêntese em algumas menções da Lei nº 13.300/2016. Conforme seu art. 14, aplicam-se subsidiariamente ao mandado de injunção as normas contidas na Lei nº 12.016/2009 – Mandado de Segurança –, a Lei nº 5.869/1973 – Código de Processo Civil – e a Lei nº 13.105/2015 – Novo Código de Processo Civil –, quanto a este, em especial, seus arts. 1.045 e 1.046. Neste ponto é que mora a contradição da lei, possivelmente um mero erro de cálculo legislativo.<sup>12</sup>

Explica-se. Preliminarmente, o Código de Processo Civil de 1973 já se encontrava revogado à época de vigência da lei regulamentadora do mandamento constitucional. Dessarte, sua menção é imprestável, quanto mais em termos de subsidiariedade, já que é letra morta. Ademais, como há menção expressa no mesmo dispositivo sobre o Código de Processo Civil de 2015, poderia se falar no fenômeno da repristinação, todavia, não é o caso. Nos termos do art. 2º, §3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a repristinação deve ser feita

<sup>11</sup> Vide arts. 5º ao 8º da Lei nº 13.300/2016.

<sup>12</sup> É a redação do art. 14 da Lei nº 13.300/2016: “Aplicam-se subsidiariamente ao mandado de injunção as normas do mandado de segurança, disciplinado pela Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, e do Código de Processo Civil, instituído pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, observado o disposto em seus arts. 1.045 e 1.046.”

de modo expresse,<sup>13</sup> o que não se afere no caso em tela.

Em se tratando do Código de Processo Civil de 1973, só permanecem vigentes os dispositivos referentes à execução contra o devedor insolvente, conforme art. 1.052 do Código de Processo Civil de 2015 e aqueles relacionados aos procedimentos especiais ajuizados sob a vigência do *códex* de 1973 e que não foram mantidos pela nova legislação, nos termos de seu art. 1.046, §1º. No entanto, tais normas não possuem qualquer serventia ao mandado de injunção, que possui procedimento específico e devidamente regulamentado, conforme visto alhures.

Por fim, a menção ao art. 1.045 do Código de Processo Civil de 2015 trata da instituição de *vacatio legis* por um ano, de modo que a Lei nº 13.300/2016, ao entrar em vigor, já o fazia sob a vigência do novo *códex*. Nesse contexto, tem-se que a referência do art. 14 da Lei nº 13.300/2016 ao Código de Processo Civil de 1973 é completamente equivocada.

## 6 INTERPRETAÇÃO JURISPRUDENCIAL

Entender o posicionamento jurisprudencial acerca dos institutos jurídicos é meio imprescindível para sua completa compreensão. Isso porque, em especial relação com o mandado de injunção, os Tribunais têm esclarecido pontos controvertidos sobre a ação mandamental, papel que não coube à lei.

Um dos temas de maior alarde em sede de mandado de injunção é a greve dos servidores públicos. Após a Constituição de 1967 ter vedado o direito de greve aos servidores públicos,<sup>14</sup> somente em 1988, com a instituição do art. 37, VII da CRFB/88 é que o direito foi restaurado, todavia, sob norma de eficácia limitada (SILVA, 2011, p. 701), sendo sua efetivação condicionada à edição de lei complementar, redação que foi alterada pela Emenda Constitucional de 1998 para fazer constar a necessidade de lei específica, diminuindo assim o quórum para sua aprovação e facilitando sua edição.<sup>15</sup>

Em uma análise mais aprofundada do direito de greve pelo servidor público no ordenamento brasileiro, vê-se que a ineficácia do direito de greve é ainda maior do que a ausência de autoaplicabilidade da norma constitucional. A Lei nº 8.112/1990 – que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos federais –, em específico seu art. 240, ‘d’, foi alvo de declaração de inconstitucionalidade,<sup>16</sup> decisão que foi prolatada pelo STF no julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 492 (BRASIL, 2003). Tal dispositivo tratava justamente acerca da negociação coletiva pelos servidores públicos federais, o que se tornou impedido e teve entendimento firmado tanto pela promulgação da Lei nº 9.527/1997<sup>17</sup> e com

---

<sup>13</sup> Assim dispõe o art. 2º, §3º da LINDB: “Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. [...] § 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.”

<sup>14</sup> Foi a redação do art. 157, §7º da CF/1967: “A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] § 7º - Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei.”

<sup>15</sup> É a redação do art. 37, VII da CF: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.”

<sup>16</sup> Foi a redação do art. 240, ‘d’ da Lei nº 8.112/1990: “Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes: [...] d) de negociação coletiva.”

<sup>17</sup> A Lei nº 9.527/1997 tratou da reedição de diversos dispositivos da Lei nº 8.112/1990, bem como da revogação de outros mais, conforme seu art. 18.

posterior publicação da Súmula nº 679 pelo STF.<sup>18</sup>

Ato contínuo, se não há o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho, não há qualquer obrigação imposta à Administração Pública em se dispor para a realização de uma negociação coletiva. Assim sendo, há um obstáculo para a deflagração de uma greve lícita, já que, para tanto, é imperioso que ocorra uma fase prévia de negociação<sup>19</sup> a fim de que a cessação coletiva do trabalho possa ser evitada, o que evidencia a profundidade de inefetividade do direito de greve aos servidores públicos (DELGADO, 2017, p. 1629).

Conforme brevemente citado alhures, o Mandado de Injunção nº 20 foi o primeiro a tratar do reconhecimento do direito de greve e a legitimação de seu exercício através da ação injuncional (BRASIL, 1996). Na íntegra do acórdão prolatado, verifica-se a ocorrência dos pressupostos necessários à proposição do julgado, caracterizados pela ausência de regulamentação de norma não autoaplicável, importando na insuficiência para o devido exercício do direito; pela mora legislativa, caracterizada pelo “excessivo e irrazoável retardamento na efetivação da prestação legislativa” e; o dever de legislar, imposto pela própria redação do art. 37, VIII da CRFB/88, que condiciona o exercício do direito sob edição de lei específica.

Numa perfunctória análise sobre o processamento e julgamento de mandados de injunção sob a competência do STJ e da Justiça Federal, cabe a menção do Mandado de Injunção nº 197, impetrado perante o STJ. Na oportunidade, a impetrante pretendia a concessão do mandamento constitucional em face do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama –, alegando a impossibilidade de comercialização de seu produto em razão da inexistência de regulamentação pela autarquia federal (BRASIL, 2010). No caso em tela, é certo que, no mérito, havia direito pendente de regulamentação, qual seja, o art. 225, §1º, IV da CRFB/88.<sup>20</sup>

Contudo, seu ponto de maior atenção é a declinação de competência do STJ para a Justiça Federal. Isso porque, conforme entendimento prolatado no julgado, a competência para processamento e julgamento de mandado de injunção em face de Ministro de Estado seria da Corte Superior, quando em caso de autarquia federal estaria para a Justiça Federal, na melhor interpretação das competências atribuídas pela CRFB/88 (BRASIL, 2010).

No que tange à concessão de liminar em sede de mandado de injunção, há uma divergência de entendimento em relação à sua concessão, já que, em razão de seu procedimento e objetivo, torna-se dificultoso para o julgador estabelecer previamente os limites para exercício do direito sem passar pela fase de conhecimento do processo, ainda que seja algo que não se possa descartar (ASSIS, 2013, p. 502). E na lição de Meirelles:

[...] entendemos cabível, eventualmente, até mesmo a medida liminar como providência cautelar para evitar lesão a direito do impetrante do mandado de injunção, desde que haja possibilidade de dano irreparável se se aguardar a decisão final da

<sup>18</sup> É a ementa da Súmula nº 679: “A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva.” (BRASIL, 2010).

<sup>19</sup> É a redação do art. 3º da Lei nº 7.783/1989, *in verbis*: “Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho. Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação.”

<sup>20</sup> É a redação do art. 225, §1º, IV da CF: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.”

Justiça. Se tal medida é cabível para a defesa de direito individual ou coletivo amparado por lei ordinária, com mais razão há de ser para proteger os direitos e prerrogativas constitucionais asseguráveis pelo mandado de injunção, desde que ocorram os pressupostos do *fumus boni juis* e do *periculum in mora* (MEIRELLES, 1995, p. 174).

Todavia, o STF tem prolatado reiterado entendimento no sentido da impossibilidade de deferimento de liminares em sede de mandado de injunção, já que “o seu deferimento, em sede liminar, importaria em constituir situação que demanda aprofundado e percuente cuidado de todos os elementos do caso posto à apreciação judicial para a sua conclusão e produção de efeitos” (BRASIL, 2005).

É fato que a Lei nº 13.300/2016 não trouxe qualquer regulamentação acerca das liminares em seu procedimento, se limitando a determinar a aplicação subsidiária das leis que regem o Mandado de Segurança e o Código de Processo Civil, que preveem a concessão de liminares cujo pressupostos – *fumus boni iuris* e *periculum in mora* – restarem verificados, sob pena de perecimento do direito. Consequentemente, tem-se como possível a concessão de liminares assecuratórias em face de decisões de conteúdo constitutivo, v.g., determinação para que a autoridade administrativa deixe de impor sanção ao servidor público que estiver usufruindo de direito declarado de greve (ASSIS, 2013, p. 502).

## 7 DA DECISÃO JUDICIAL – EFEITOS E COISA JULGADA

Conforme preleção de Noberto Bobbio, “por completude entende-se a propriedade pela qual um ordenamento jurídico tem uma norma para regular qualquer caso. Uma vez que a falta de uma norma se chama geralmente ‘lacuna’ [...], ‘completude’ significa ‘falta de lacunas’” (BOBBIO, 1999, p. 115). Nesse sentido, se conhece a integração do direito no ato de julgar. “Em outras palavras, um ordenamento é completo quando o juiz pode encontrar nele uma norma para regular qualquer caso que se lhe apresente, ou melhor, não há caso que não possa ser regulado com uma norma tirada do sistema” (ASSIS, 2013, p. 502).

Destarte, a lacuna não é do direito, mas sim da norma. Ato contínuo, em todo esse sistema jurídico é que o julgador buscará sua resposta para o caso concreto. E na integração do direito, parte-se do pressuposto da inexistência de lei explícita para aplicação *in casu*, ocasião em que cabe a aplicação do já mencionado art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro em concomitância com o art. 140 do Código de Processo Civil, onde se prevê a decisão por equidade.<sup>21</sup> Nos ensinamentos de Vicente Greco Filho:

[...] a atuação do juiz que aplica as normas legais costuma-se chamar ‘jurisdição de direito’, em contraposição à chamada ‘jurisdição de equidade’. Neste caso, o juiz está liberado para decidir segundo princípios ou regras que elabora no próprio momento da decisão, orientado por razões de ordem moral ou social, não estando limitado à precisa regulamentação legal. Os casos em que o juiz decide por equidade são excepcionais no direito brasileiro e devem estar previstos em lei. É preciso, todavia, distinguir a ‘decisão por equidade’, em que o juiz atua criando a norma legal por expressa autorização da lei, da chamada equidade, que consiste no abrandamento dos rigores legais, por força de alguma interpretação sociológica ou teleológica, quando a norma jurídica previamente estabelecida pode produzir um resultado que ela mesma não desejou” (GRECO FILHO, 1995, p. 226).

E tudo isso porquanto, em sede de mandado de injunção, o julgador busca exercer o

---

<sup>21</sup> Vide redação do art. 140 do CPC: “O juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico. Parágrafo único. O juiz só decidirá por equidade nos casos previstos em lei.”

juízo de equidade a fim de suprir a omissão normativa no caso concreto. E assim sendo, seu efeito é exclusivamente interpartes, pelo que o direito do impetrante nasce com a prolação da sentença, munida de eficácia *ex nunc*.<sup>22</sup>

Inobstante, cabe esclarecer sobre os efeitos da coisa julgada quando concedida a ordem no mandamento constitucional, ou seja, qual seria o conteúdo da decisão judicial. Segundo o art. 8º da Lei nº 13.300/2016, cabe a concessão da ordem para determinar prazo para que a autoridade coatora promova a edição da norma e, subsidiariamente – caso não seja suprida a mora legislativa no tempo assentado – estabelecer as condições em que se dará o exercício do direito declarado, quando exercerá o juízo de equidade.<sup>23</sup>

Em tempos anteriores à vigência da norma regulamentadora do mandado de injunção, o STF se subdividia em correntes divergentes acerca dos efeitos da decisão judicial, quais sejam, corrente não concretista e concretista, esta se ramificando em concretista direta e concretista intermediária (MORAES, 2011, p. 187).

Segundo a corrente não concretista, cabe ao Judiciário apenas a comunicação da omissão à autoridade coatora, já que não foi atribuído ao Poder a responsabilidade da elaboração de normas, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes. Tal posição foi adotada em tom conservador no Mandado de Injunção nº 107 e vigorou na Corte até o ano de 2007 (BRASIL, 1991). Desse modo, a natureza da decisão final do *mandamus* seria meramente declaratória (FONSECA, 2016, p. 129).

Quanto à corrente concretista, entendia-se que o Judiciário deveria editar norma a fim de regulamentar o direito declarado ou valer-se da analogia, nos termos do art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. É assim chamada porque a decisão proferida possui o condão de concretizar o direito estabelecido na norma constitucional. Consequentemente, a norma criada pelo Judiciário teria efeito apenas para o caso concreto, em específico, para exercício único do impetrante, que teve o direito reconhecido e declarado (CONTINENTINO, 2013, p. 94). Cabe salientar que, neste caso, a norma editada pelo Judiciário não possui qualquer natureza legislativa, mas exclusivamente regulamentadora, buscando assegurar o exercício do direito constitucional reclamado que se encontrava inviabilizado (OLIVEIRA, 2013, p. 416).

No que tange à diferença entre as correntes concretista direta e intermediária, enquanto aquela entende que não era necessária a concessão de prazo ao impetrado para edição da norma regulamentadora – já que o próprio Judiciário é quem dirá a forma sob a qual o direito será exercido –, a posição intermediária entende que seria necessário, preliminarmente, a concessão de prazo ao impetrado para a edição da norma e, somente caso este não o fizesse, o Judiciário tomaria a incumbência de balizar o gozo do direito (MORAES, 2011, p. 187).

Não suficiente, há ainda, no âmbito da corrente concretista, outra ramificação: concretista individual e geral. Quanto à primeira, a decisão teria efeito somente interpartes. Já para a segunda, a decisão surtiria efeitos *erga omnes*, ou seja, sobre todos os indivíduos na mesma condição balizada pela decisão (MORAES, 2011, p. 188).

---

<sup>22</sup> Assim diz o art. 9º e 11 da Lei nº 13.300/2016: “Art. 9º A decisão terá eficácia subjetiva limitada às partes e produzirá efeitos até o advento da norma regulamentadora. § 1º Poderá ser conferida eficácia ultra partes ou *erga omnes* à decisão, quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração. § 2º Transitada em julgado a decisão, seus efeitos poderão ser estendidos aos casos análogos por decisão monocrática do relator [...]” Art. 11. A norma regulamentadora superveniente produzirá efeitos *ex nunc* em relação aos beneficiados por decisão transitada em julgado, salvo se a aplicação da norma editada lhes for mais favorável [...].”

<sup>23</sup> Vide redação do art. 8º da Lei nº 13.300/2016: “Art. 8º Reconhecido o estado de mora legislativa, será deferida a injunção para: I - determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora; II - estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado [...]”

Na aplicação da corrente concretista individual, houve reiteradas decisões pelo STF, v.g., o julgamento do Mandado de Injunção nº 3.564 (BRASIL, 2013), que tratou sobre a concessão de tempo de serviço para aposentadoria especial ao servidor público pelo exercício de atividade insalubre.<sup>24</sup> Já na aplicação da concretista geral, tem-se, v.g., o Mandado de Injunção nº 670 (BRASIL, 2008) que tratou de determinar a aplicação das Leis nº 7.701/1988<sup>25</sup> e 7.783/1989<sup>26</sup> aos conflitos e ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis.

No entanto, conforme mencionado alhures, o art. 8º da Lei nº 13.300/2016 encerrou as discussões sobre a matéria e determinou a adoção da corrente concretista individual intermediária. Frise-se a redação do parágrafo único do dispositivo, que dispensa a concessão de prazo para edição da norma em caso de descumprimento do prazo outrora concedido em sede de mandado de injunção.

## **8 MANDADO DE INJUNÇÃO VS. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO OMISSIVO**

De pronto, o objeto do mandado de segurança é a correção de ato comissivo ou omissivo de autoridade em que tenha ocorrido ilegalidade ou abuso de poder. Possui como justificativa de existência jurídica a existência de direito líquido e certo, que não seja amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*.<sup>27</sup>

No que tange à sua legitimidade ativa, esta pertence ao titular do direito líquido e certo obstado por autoridade pública, no que pode ser um único indivíduo ou uma coletividade – partido político com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída –, sendo que neste caso os efeitos da decisão farão coisa julgada em relação aos membros ou categoria substituídos pelo impetrante (BRASIL, 2009).

Partindo dessa análise perfunctória, é possível verificar já uma diferença entre as ações constitucionais: enquanto no mandado de segurança se busca restaurar a ordem que foi desestabilizada por ato de autoridade pública que ofendeu direito líquido e certo, no mandado de injunção se busca liquefazer o direito constitucionalmente previsto que, a princípio, é ineficaz e impossível de ser exercido, em razão da ausência de norma regulamentadora.

Partindo de tal pressuposto, torna-se cristalina a diferenciação, ainda que se trate do mandado de segurança contra ato omissivo. Isso porque o mandado de injunção, conforme mencionado alhures, possui como objeto a ausência – parcial ou total – de norma regulamentadora que obste o exercício dos direitos e liberdades constitucionais, assim como

---

<sup>24</sup> Vide redação do art. 40, §4º, III da CF: “Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [...] § 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: [...] III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.”

<sup>25</sup> Dispõe sobre a especialização de Turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos e dá outras providências.

<sup>26</sup> Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.

<sup>27</sup> Vide a redação do art. 5º, LXIX da CF: “[...] LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”

das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. E este é um de seus maiores pressupostos, sem o qual não há sequer o seu conhecimento (MEIRELLES, 2001, p. 50).

E naquilo que cabe ao mandado de segurança, é imprescindível a existência de norma que declare o direito, pelo qual este se torna líquido e certo na pessoa do impetrante legítimo, onde caberá a concessão da ordem para que a autoridade coatora pratique o ato de sua incumbência, suprimindo assim a omissão inconstitucional (MS nº 14.126/DF; BRASIL, 2015).

Dessarte, tais ações constitucionais devem ser entendidas como instrumentos à disposição do indivíduo para a efetivação dos direitos sociais constitucionais. Em apertada síntese, o que diferencia um instrumento para o outro é a existência ou não de norma constitucional autoaplicável (SILVA, 2011, p. 26).

## 9 OS EFEITOS DO INJUNCIONAL PARA O CIDADÃO

É inegável que a tutela de direitos sociais constitucionalmente previstos pelo mandado de injunção inaugurou uma nova ordem constitucional, onde normas de eficácia limitada são munidas de verdadeira eficácia jurídica e não só podem, como devem ser reclamadas pelo indivíduo, que agora tem em suas mãos instrumento constitucional hábil para fazê-lo, como outrora não existiu (OLIVEIRA, 2019, p. 218).

Em uma concepção ainda mais ampla, pode-se reconhecer a utilização da injuncional inclusive na defesa de direitos difusos, já que ela veio também para cobrir essa parte do direito popular, uma vez que se preencham os pressupostos da ação, em especial a ausência de regulamentação em sentido amplo (OLIVEIRA, 2004, p. 108). Ainda que se questione sobre a legitimidade ativa deste tipo de pleito – já que haveria certa dificuldade em se determinar os indivíduos legítimos –, tal argumento não poderia prosperar, já que entende-se perfeitamente possível a interposição do mandado de injunção por entidades e órgãos legitimados por lei, *v.g.*, a Ordem dos Advogados do Brasil.

De mais a mais, em consequência de seu objeto, o mandado de injunção acabou por viabilizar a defesa de direitos não só individuais, como aqueles eminentemente sociais, despertando e denotando na Constituição de 1988 um espírito social que busca, acima de tudo, a eficácia de suas declarações, não se contentando com meras declarações que não afetam de modo algum a vida do cidadão (OLIVEIRA, 2019, p. 216).

Não se pode negar que o procedimento tem suas falhas. A princípio, o STF se resguardava nas decisões prolatadas, imbuído da certeza de que o seu papel era exclusivamente a comunicação ao órgão ou autoridade impetrada sobre sua omissão na matéria, o que, por muitas das vezes acabava não alterando a situação do impetrante, que continuava à mercê do Poder Público, inerte (BARROSO, 2011, p. 689).

Mesmo com a divergência de compreensão no âmbito do Excelso Pretório – como se viu na adoção de correntes doutrinárias diferentes na atribuição de efeitos à decisão final – e até com a promulgação da Lei nº 13.300/2016, predomina um território de incerteza para o cidadão que busca a efetivação de seu direito, já que continua na dependência de que o impetrado edite a norma no tempo determinado, o que por muitas vezes não acontece (BARROSO, 2011, p. 689). E enquanto isso, o seu direito é esquecido pelo Judiciário.

## 10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De tudo o que foi analisado ao longo deste estudo, cabe dizer que a perspectiva constitucional no que tange à efetivação dos direitos previstos em seu teor é promissora. Assim o foi no início, na intenção do legislador originário, que buscou dar efetividade àqueles direitos

que, por gerarem discussões conturbadas e não serem possíveis de uma regulamentação mais objetiva, acabaram se tornando normas programáticas.

E nesse sentido, tais intenções se somaram ao sentido geral do texto constitucional, que é a promoção do Estado Democrático de Direito e ainda mais, a efetivação de direitos e, frise-se, liberdades na vida do cidadão brasileiro. Isso se evidencia no preâmbulo da Carta Magna, que apesar de não se situar no campo da eficácia jurídica, transparece a intenção política do legislador constituinte originário.

No que concerne ao papel do mandado de injunção no ordenamento brasileiro, este representa uma conquista para o cidadão, que possui instrumento peculiar – quem dirá único, em âmbito mundial – para a efetivação de direitos que jamais poderia reclamar outrora. Por vezes, como nas normas que tratam sobre a anistia, representa ainda um papel de restauração da ordem, possibilitando ao indivíduo reclamar do Estado a compensação de injustiças sofridas em um passado que muitos querem esquecer e que o legislador insiste em não regulamentar.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Arnaldo Camanho. Liminares no 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.

BARROSO, Luís Roberto. Mandado de injunção – o que foi sem nunca ter sido – uma proposta de reformulação. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, v. 5, p. 689 – 696, mai. 2011.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10. ed. Brasília: UnB, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**: O Congresso Nacional, invocando a proteção de Deus, decreta e promulga a seguinte. Brasília, DF: Planalto, [1969]. Disponível em: <https://bit.ly/2AXK5i4>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, [...]. Brasília, DF: Planalto, [2019]. Disponível em: <https://bit.ly/2ATjZg4>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: <https://bit.ly/38gA8IT>. Acesso em: 04 abr. 2020.

BRASIL. **Lei complementar n.75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://bit.ly/3dR6BqF>. Acesso em: 17 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.** Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: <https://bit.ly/2NBtBPE>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <https://bit.ly/31FjtOb>. Acesso em: 04 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016.** Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2BUHhLZ>. Acesso em: 01 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: <https://bit.ly/3eFqGRM>. Acesso em: 05 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.701, de 21 de dezembro de 1988.** Dispõe sobre a especialização de Turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: <https://bit.ly/3gbfCMB>. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989.** Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://bit.ly/3g7N9r0>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <https://bit.ly/38iYzp9>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <https://bit.ly/3igO6iq>. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997.** Altera dispositivos das Leis nos 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <https://bit.ly/31vUsEO>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Decisão Monocrática). **Mandado de Injunção nº 197 Distrito Federal.** Relator: Ministro Ari Pargendler, 03 ago. 2010. Brasília: STJ, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/2VsjeC8>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Seção). **Mandado de Segurança nº 14.126 Distrito Federal.** ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES RESULTANTES DO RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE ANISTIADO POLÍTICO. ATO OMISSIVO DO MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA.

ADEQUAÇÃO DA VIA MANDAMENTAL. SEGURANÇA CONCEDIDA. Relator: Ministro Rogério Schietti Cruz, 13 mai. 2015. Brasília: STJ, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/31o86dc>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Mandado de Injunção nº 795-1 Distrito Federal**. MANDADO DE INJUNÇÃO. PLEITO DE INTEGRAÇÃO DO ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LIMINAR INDEFERIDA. PEDIDO DE INFORMAÇÕES E DE PRONUNCIAMENTO DA PGR. Relator: Ministra Carmem Lúcia, 14 dez. 2007. Brasília: STF, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3dKigqX>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.442-1 Distrito Federal**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA DE CENTRAL SINDICAL (CUT) - IMPUGNAÇÃO A MEDIDA PROVISÓRIA QUE FIXA O NOVO VALOR DO SALÁRIO MÍNIMO [...]. Relator: Ministro Celso de Mello, 03 nov. 2004. Brasília: STF, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/38aSV8F>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1 Distrito Federal**. CONSTITUCIONAL. TRABALHO. JUSTIÇA DO TRABALHO. COMPETÊNCIA. AÇÕES DOS SERVIDORES PUBLICOS ESTATUTARIOS [...]. Relator: Ministro Carlos Velloso, 12 nov. 1992. Brasília: STF, 1993. Disponível em: <https://bit.ly/3gbg51j>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção nº 107-3 Distrito Federal**. Mandado de injunção. Estabilidade de servidor público militar. Artigo 42, parágrafo 9., da Constituição Federal. Falta de legitimação para agir. Relator: Ministro Moreira Alves, 21 nov. 1990. Brasília: STF, 1991. Disponível em: <https://bit.ly/2NHxAu4>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção nº 20-4 Distrito Federal**. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO - DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL - EVOLUÇÃO DESSE DIREITO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO [...]. Relator: Ministro Celso de Mello, 19 jun. 1994. Brasília: STF, 1996. Disponível em: <https://bit.ly/3g8yATX>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção nº 283-5/400 Distrito Federal**. Mandado de injunção: mora legislativa na edição da lei necessária ao gozo do direito a reparação econômica contra a União, outorgado pelo art. 8., par.3., [...]. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, 20 mar. 1991. Brasília: STF, 1991. Disponível em: <https://bit.ly/38diohN>. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção nº 3.564 Distrito Federal**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 31 mai. 2011. Brasília: STF, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2Bf2NCi>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção nº 361-1 Distrito Federal**. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO: ADMISSIBILIDADE, POR APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 5., LXX, DA CONSTITUIÇÃO; LEGITIMIDADE,

NO CASO, ENTIDADE SINDICAL DE PEQUENAS E MEDIAS EMPRESAS [...] Relator: Ministro Néri da Silveira, 08 abr. 1994. Brasília: STF, 1994. Disponível em: <https://bit.ly/31rnup1>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção nº 670-9 Espírito Santo**. MANDADO DE INJUNÇÃO. GARANTIA FUNDAMENTAL (CF, ART. 5º, INCISO LXXI). DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS (CF, ART. 37, INCISO VII). [...] Relator: Ministro Maurício Corrêa, 25 out. 2007. Brasília: STF, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/38dIGjQ>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Injunção nº 296-7 Distrito Federal**. Mandado de Injunção. Pretensão do Estado de Rondônia no sentido de o Poder Executivo federal fazer incluir no projeto de lei do Plano Plurianual previsto no art. 165, I, e § 1º, da Constituição Federal, "programa especial de desenvolvimento para o Estado" [...] Relator: Ministro Néri da Silveira, 28 nov. 1991. Brasília: STF, 1992. Disponível em: <https://bit.ly/2AfLjFl>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 679**. A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2010]. Disponível em: <https://bit.ly/2BUbUYI>. Acesso em: 13 abr. 2020.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. Uma reflexão histórica sobre o mandado de injunção e a eficácia subjetiva das decisões. In: MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio Lima (org.). **Mandado de Injunção: estudos sobre sua regulamentação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

DE OLIVEIRA, Herzeleide Maria Fernandes. O Mandado de Injunção. **Revista de informação legislativa**, v. 56, n. 223, p. 213-234, 3º sem. 2019.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 16. ed. rev. e ampl. São Paulo: LTr, 2017.

FONSECA, João Francisco Naves. **O processo do mandado de injunção**. São Paulo: Saraiva, 2016.

GOMES, Luiz Flávio. Anotações sobre o mandado de injunção. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, São Paulo, v. 5, p. 709 – 718, mai. 2011.

GOUVEIA FILHO, Roberto Pinheiro Campos. Da especialidade do procedimento das execuções fundadas em título extrajudicial: primeiras notas de uma teoria semiótica dos procedimentos especiais. In: MACEDO, Lucas Buriel de; PEIXOTO, Ravi; FREIRE, Alexandre (org.). **Doutrina selecionada: procedimentos especiais, tutela provisória e direito transitório**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro**. v. 1. 10. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1995.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**: volume único. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

MARINONI, Luiz Guilherme; SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, “habeas data”, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental**. 23. ed. atual. Revisão por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança**. 16. ed. atual., São Paulo: Malheiros, 1995.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de Minas Gerais**: atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição nos 1 a 103. 25. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2Bnj0oL>. Acesso em: 22 abr. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, Francisco Antonio de. **Mandado de injunção**: da inconstitucionalidade por omissão, enfoques trabalhistas, jurisprudência. 2. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Mandado de injunção: suas finalidades, efeitos da decisão concessiva, partes e procedimento. In: MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio Lima (Org.). **Mandado de Injunção**: estudos sobre sua regulamentação. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROSAS, Roberto. **Direito processual constitucional**: princípios constitucionais do processo civil. 3. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

SÃO PAULO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de São Paulo**: O Povo Paulista, invocando a proteção de Deus, e inspirado nos princípios constitucionais da República e no ideal de a todos assegurar justiça e bem-estar, decreta e promulga, por seus representantes, a Constituição do Estado de São Paulo. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, [2018]. Disponível em: <https://bit.ly/31uuqld>. Acesso em: 22 abr. 2020.

TEMER, Michel. Mandado de injunção e seus limites. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, v. 5, p. 745 – 752, mai. 2011.