

## MANDADO DE INJUNÇÃO - GARANTIA CONTRA A OMISSÃO ESTATAL: ANÁLISE TEÓRICA E CRÍTICA

WRIT OF INJUNCTION - A GUARANTEE AGAINST STATE OMISSION:  
THEORETICAL AND CRITICAL ANALYSIS

MANDATO DE INJUNCIÓN - GARANTÍA FRENTE A LA OMISIÓN DEL ESTADO:  
ANÁLISIS TEÓRICO Y CRÍTICO

Niel Nascimento Teixeira<sup>1</sup>, Fabrício Carlos Pichite dos Santos Simões<sup>2</sup>, Janine Simões Rodrigues  
Pichite<sup>3</sup>, Hatus Oliveira dos Santos Teixeira<sup>4</sup>

DOI: 10.54899/dcs.v22i81.3315

Recibido: 04/09/2025 | Aceptado: 05/09/2025 | Publicación en línea: 12/09/2025.

### RESUMO

O presente artigo analisa, com profundidade doutrinária e apoio jurisprudencial, o Mandado de Injunção (art. 5º, LXXI, da CF/1988) como instrumento essencial de concretização dos direitos fundamentais inviabilizados por omissão normativa. Partindo da concepção de remédio constitucional como mecanismo de defesa da cidadania contra o arbítrio e a inércia estatal, investiga-se sua evolução histórica, desde a origem teórica ligada ao judicial review até a positivação procedimental pela Lei nº 13.300/2016. Apresenta-se o conceito do instituto, sua natureza jurídica, de caráter simultaneamente constitucional, processual e jurisdicional, e os requisitos objetivos de cabimento, enfatizando a existência de direito constitucional, a omissão total ou parcial do poder competente e a inviabilidade prática de exercício do direito sem regulamentação. Examina-se a legitimidade ativa, abrangendo pessoas físicas, jurídicas e entes coletivos como associações, entidades de classe, partidos políticos, Defensoria Pública e Ministério Público, bem como a legitimidade passiva de órgãos estatais omissos, incluindo Legislativo, Executivo e, excepcionalmente, o próprio Judiciário. Discorre-se ainda sobre o procedimento especial estabelecido pela Lei nº 13.300/2016, que prevê decisão com potencial efeito vinculante e eficácia erga omnes em hipóteses de MI coletivo. A análise jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal demonstra a transição de uma postura declaratória para uma atuação concretizadora, como se verificou nos casos paradigmáticos do direito de greve dos servidores públicos (MI 712/DF), da aposentadoria especial (MI 833/DF) e do voto dos presos provisórios (MI 3918/DF). Conclui-se que, mais do que um instrumento processual, o mandado de injunção é um gesto republicano de efetividade constitucional, garantindo que a ausência legislativa não transforme direitos fundamentais em promessas vazias, reafirmando, assim, a força normativa da Constituição e a responsabilidade do Judiciário em preservá-la.

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Geodésicas, Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Campus Soane Nazaré de Andrade, Ilhéus, Bahia, Brasil. E-mail: nteixeira@uesc.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3047-8932>

<sup>2</sup> Mestre em Políticas Sociais e Cidadania, Universidade Católica do Salvador (UCSAL), Itabuna, Bahia, Brasil. E-mail: fabricio.simoes@kroton.com.br Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-7048-3152>

<sup>3</sup> Especialista em Direito Constitucional, Universidade Pitágoras Unopar Anhanguera, Itabuna, Bahia, Brasil. E-mail: janine.pichite@kroton.com.br Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-1410-9311>

<sup>4</sup> Graduando em Direito, Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Ilhéus, Bahia, Brasil. E-mail: hosteixeira.drt@uesc.br Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-5032-0777>

**Palavras-chave:** Mandado de Injunção. Remédios Constitucionais. Direitos Fundamentais. Omissão Legislativa. Supremo Tribunal Federal.

### ABSTRACT

This article offers an in-depth doctrinal and jurisprudential analysis of the Writ of Injunction (art. 5, LXXI, of the 1988 Brazilian Federal Constitution) as an essential instrument for the realization of fundamental rights hindered by legislative omission. Starting from the concept of a constitutional remedy as a mechanism to protect citizenship against both arbitrariness and state inertia, it explores the historical evolution of the writ, from its theoretical origins linked to judicial review to its procedural codification under Law No. 13,300/2016. The article presents the definition of the writ, its legal nature, simultaneously constitutional, procedural, and jurisdictional, and its objective admissibility requirements, emphasizing the existence of a constitutional right, the total or partial omission by the competent authority, and the practical impossibility of exercising the right without proper regulation. The study examines active standing, which includes individuals, legal entities, and collective entities such as associations, class organizations, political parties, the Public Defender's Office, and the Public Prosecutor's Office, as well as passive standing of state bodies responsible for the omission, including the Legislative, Executive, and, in exceptional cases, the Judiciary itself. It further addresses the special procedure established by Law No. 13,300/2016, which provides for decisions with potential binding effect and erga omnes applicability in cases of collective writs of injunction. Jurisprudential analysis from the Brazilian Supreme Federal Court reveals the transition from a merely declaratory stance to a concretizing role, as seen in landmark cases such as the right to strike for public servants (MI 712/DF), special retirement benefits (MI 833/DF), and voting rights for pre-trial detainees (MI 3918/DF). The study concludes that, beyond being a procedural instrument, the writ of injunction is a republican act of constitutional effectiveness, ensuring that legislative omissions do not turn fundamental rights into empty promises, reaffirming both the normative force of the Constitution and the Judiciary's duty to uphold.

**Keywords:** Writ of Injunction. Constitutional Remedies. Fundamental Rights. Legislative Omission. Brazilian Supreme Federal Court.

### RESUMEN

El presente artículo ofrece un análisis doctrinal y jurisprudencial profundo del Mandato de Injunción (art. 5, inciso LXXI de la Constitución Federal de Brasil de 1988), considerado como un instrumento esencial para la realización de derechos fundamentales obstaculizados por la omisión normativa del Estado. Partiendo de la noción de remedio constitucional como mecanismo de protección de la ciudadanía frente tanto al abuso de poder como a la inercia estatal, se examina la evolución histórica del instituto, desde sus raíces teóricas vinculadas al judicial review hasta su reglamentación procesal mediante la Ley n° 13.300/2016. El artículo presenta su definición, naturaleza jurídica, al mismo tiempo constitucional, procesal y jurisdiccional, y los requisitos objetivos de procedencia, con énfasis en la existencia de un derecho constitucional, la omisión total o parcial por parte de la autoridad competente y la imposibilidad práctica de ejercer el derecho sin la debida reglamentación. Se analiza la legitimación activa, que abarca a personas físicas, jurídicas y entidades colectivas como asociaciones, gremios, partidos políticos, defensorías públicas y ministerios públicos; así como la legitimación pasiva de los órganos estatales omisos, incluidos el Poder Legislativo, el Ejecutivo e, incluso en ciertos casos, el propio

Poder Judicial. Também se aborda el procedimiento especial previsto por la Ley nº 13.300/2016, que admite decisiones judiciales con posible eficacia vinculante y efectos erga omnes, especialmente en los casos de mandatos colectivos. La jurisprudencia del Tribunal Supremo Federal demuestra la transición de una postura meramente declarativa hacia una actuación concretizadora, como se evidencia en casos paradigmáticos sobre el derecho de huelga de los servidores públicos (MI 712/DF), la jubilación especial (MI 833/DF) y el derecho al voto de los presos provisionales (MI 3918/DF). Se concluye que el Mandato de Injunción, más que un instrumento procesal, es un acto republicano de eficacia constitucional, que garantiza que la omisión legislativa no convierta los derechos fundamentales en promesas vacías, reafirmando la fuerza normativa de la Constitución y el deber del Poder Judicial de hacerla valer (SILVA, 2009; MENDES; BRANCO, 2019; LENZA, 2023).

**Palabras clave:** Mandato de Injunción. Remedios Constitucionales. Derechos Fundamentales. Omisión Legislativa. Tribunal Supremo Federal.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

---

## INTRODUÇÃO: O REMÉDIO CONSTITUCIONAL COMO ESCUDO CONTRA O ARBÍTRIO E A OMISSÃO

A Constituição Federal de 1988 não se limita a proclamar direitos, ela os transforma em promessas exigíveis. Em um país historicamente marcado pela ruptura institucional e pela distância entre a norma e a realidade, os remédios constitucionais representam os instrumentos mais visíveis e eficazes da cidadania para fazer valer o projeto democrático inscrito no texto constitucional. São verdadeiros escudos normativos, concebidos para proteger o cidadão tanto contra a mão pesada do Estado quanto contra sua paralisia conivente.

Nesse contexto, torna-se fundamental compreender que há duas faces da violação de direitos fundamentais: A ação abusiva do poder público e a inação legislativa ou administrativa. Ambas atentam contra a efetividade da Constituição. Se o habeas corpus, o mandado de segurança e o habeas data se destinam a neutralizar atos ilegais ou arbitrários, o mandado de injunção nasce com vocação própria: Combater a omissão normativa que impede o exercício de direitos constitucionais. Trata-se, portanto, de um remédio constitucional voltado para a cura do silêncio institucional, uma forma qualificada de inconstitucionalidade por omissão.

A origem teórica do mandado de injunção dialoga com os fundamentos do judicial review norte-americano, especialmente com a concepção de que o Judiciário não pode ser mero espectador diante da inércia legislativa que compromete direitos fundamentais. A partir do marco

de *Marbury v. Madison* (1803), consolidou-se a ideia de que cabe ao Poder Judiciário interpretar e aplicar a Constituição mesmo diante da ausência de lei infraconstitucional. Essa lógica foi acolhida, com adaptações, pelo constitucionalismo europeu e, com vigor renovado, pelo Brasil na Constituição de 1988.

Como bem pontua José Afonso da Silva (2009, p. 442), o mandado de injunção é o “meio processual adequado para garantir a aplicabilidade das normas constitucionais dependentes de regulamentação”, representando uma inovação técnica que reflete a densidade normativa dos direitos fundamentais.

Sua inserção no texto constitucional (art. 5º, LXXI) responde a uma realidade historicamente conhecida do legislador brasileiro: A dificuldade estrutural de regulamentar, em tempo razoável, os comandos constitucionais. Essa lacuna normativa, em muitos casos, representa uma supressão prática do direito, ainda que não formalmente revogado.

Entretanto, a história do mandado de injunção no Brasil não é linear. Durante seus primeiros anos de vigência, a interpretação adotada por esta Suprema Corte, sobretudo até o final da década de 1990, limitava-se a reconhecer a existência da omissão, sem, no entanto, produzir efeitos concretos que suprissem a ausência da norma. Tal interpretação esvaziava sua força garantidora e o convertia em um instrumento de protesto jurídico inócuo.

A virada jurisprudencial, iniciada nos casos emblemáticos dos MIs 670, 708 e 712, e consolidada posteriormente pela Lei nº 13.300/2016, conferiu nova densidade ao instituto. A partir de então, o mandado de injunção passou a ter eficácia concretizadora, permitindo ao Judiciário suprir provisoriamente a omissão legislativa, sempre nos limites da Constituição.

Como bem assevera Gilmar Ferreira Mendes (2019, p. 523), “a função do Judiciário, nesse contexto, não é legislar, mas sim assegurar a eficácia dos direitos fundamentais mediante uma atuação jurisdicional comedida, mas eficaz, frente à inércia dos demais Poderes”.

Este trabalho tem por finalidade demonstrar como o mandado de injunção evoluiu de uma promessa abstrata para uma ferramenta real de concretização da Constituição, sobretudo no cenário pós-lei 13.300/2016. O percurso analítico abordará sua conceituação, natureza jurídica, hipóteses de cabimento, legitimidade, rito procedimental e, especialmente, os novos contornos jurisprudenciais que moldaram sua eficácia prática no século XXI.

Mais do que um estudo técnico, trata-se de uma reflexão crítica sobre a responsabilidade constitucional do Poder Judiciário diante da omissão do Estado, reafirmando o compromisso do Direito com a transformação da norma em justiça concreta.

## CONCEITO DE MANDADO DE INJUNÇÃO

O Mandado de Injunção é o remédio constitucional destinado a tornar operacionalizável o exercício de direitos constitucionais inviabilizados pela omissão normativa do Poder Público. Ao lado do mandado de segurança, do habeas corpus, do habeas data e da ação popular, integra o elenco de ações constitucionais de proteção aos direitos fundamentais, com a singularidade de não se voltar contra um ato, mas contra o não agir.

Previsto no artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal de 1988, o instituto assim se expressa:

*“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.”*

Sob essa perspectiva, o mandado de injunção tem a função de suprir, provisoriamente, a ausência de regulamentação infraconstitucional necessária à plena eficácia de normas constitucionais de eficácia limitada. Trata-se, portanto, de um instrumento processual de natureza constitucional, vocacionado à tutela da efetividade, e não apenas da existência formal dos direitos.

A doutrina nacional, com a maturidade institucional que lhe é própria, tem oferecido definições precisas e densas do instituto. José Afonso da Silva (2009, p. 442), com a autoridade que lhe é reconhecida, conceitua o mandado de injunção como *“o remédio constitucional destinado a viabilizar, por decisão judicial, o exercício de um direito ou prerrogativa assegurada pela Constituição, cuja efetivação dependa de norma regulamentadora ainda não editada”*. Trata-se, pois, de uma ponte jurisdicional entre a promessa constitucional e sua realização concreta.

Nesse sentido, distingue-se nitidamente do mandado de segurança, que pressupõe a existência de um ato ilegal ou abusivo de autoridade, com lesão ou ameaça a direito líquido e certo já regulado e disponível. O mandado de injunção, ao contrário, atua no vácuo normativo, diante de um direito previsto na Constituição, mas bloqueado por omissão do legislador. O mandado de segurança enfrenta o excesso; o mandado de injunção enfrenta a falta.

Gilmar Ferreira Mendes (2019, p. 517) reforça essa distinção ao afirmar que *“enquanto o mandado de segurança visa resguardar o indivíduo contra o excesso de poder, o mandado de injunção protege contra a omissão estatal inconstitucional, funcionando como um mecanismo de ativação de direitos constitucionais ainda inoperantes”*.

Ao longo de sua trajetória jurisprudencial, o STF enfrentou inúmeras hipóteses de cabimento do mandado de injunção, o que contribuiu para sedimentar seu conceito funcional. Casos paradigmáticos incluem:

- O direito de greve dos servidores públicos, por anos paralisado pela ausência de lei específica, até que a Corte passou a aplicar, supletivamente, a Lei nº 7.783/89 (a chamada “Lei de Greve” da iniciativa privada), como decidido nos MIs 670, 708 e 712.
- A aposentadoria especial de servidores expostos a agentes nocivos, cuja ausência de regulamentação do artigo 40, § 4º, da CF, levou o STF a permitir a aplicação subsidiária das regras do INSS (MI 833).
- O exercício do direito de voto por presos provisórios, obstaculizado não por ato direto de autoridade, mas pela inércia normativa e administrativa do Estado (MI 3918).

Essas decisões ilustram a função reparadora e concretizadora do mandado de injunção, não apenas como resposta judicial à omissão, mas como afirmação da força normativa da Constituição. Mais que um instrumento técnico, o MI representa o grito da Constituição diante do silêncio do legislador.

Trata-se, enfim, de um instituto que consagra a ideia de que o direito fundamental não pode ser frustrado pela negligência estatal, nem reduzido a uma promessa retórica. A partir do mandado de injunção, o cidadão pode dizer, com legitimidade: “O direito é meu, e o Estado não pode calá-lo”.

## **NATUREZA JURÍDICA**

A compreensão da natureza jurídica do mandado de injunção exige mais do que uma análise classificatória. Requer sensibilidade constitucional, compromisso com a efetividade dos direitos fundamentais e, acima de tudo, compreensão sistêmica da função jurisdicional na República.

Desde sua gênese, o mandado de injunção apresenta natureza complexa, revelando-se como instituto constitucional, processual e jurisdicional ao mesmo tempo.

É constitucional, porque previsto expressamente no artigo 5º, inciso LXXI, da Carta de 1988, com status de garantia fundamental e instrumento de exercício da cidadania plena. É processual, pois se desenvolve dentro de um rito jurisdicional próprio, hoje regulamentado pela Lei nº 13.300/2016, com petição inicial, contraditório, participação do Ministério Público e

decisão judicial dotada de eficácia vinculante em determinadas hipóteses. E é jurisdicional, porque se manifesta por meio da função típica do Poder Judiciário, ou seja, a aplicação da Constituição ao caso concreto, inclusive suprimindo omissões do Legislativo dentro dos limites constitucionais.

A doutrina nacional, em sua melhor expressão, já reconheceu essa complexidade. Para Pedro Lenza (2023, p. 1595), trata-se de “*um instrumento de garantia dos direitos fundamentais que se reveste de índole híbrida, na medida em que exige atividade jurisdicional para suprir falhas de atividade normativa*”.

Mas há, ainda, um ponto sensível no debate: O caráter substitutivo ou integrativo da atuação judicial no mandado de injunção. Em outras palavras: Quando o Judiciário supre a omissão legislativa, está substituindo o legislador ou integrando a Constituição com base nos próprios princípios constitucionais?

A resposta exige cautela. Não se trata, como já bem alertado por Gilmar Mendes (2019, p. 524), de autorizar o Poder Judiciário a legislar, mas sim de assegurar o exercício de direitos fundamentais quando o Legislativo falha em cumprir seu dever constitucional. A atuação judicial, nesses casos, é supletiva e provisória, nunca legislativa em sentido estrito.

Essa distinção se acentuou historicamente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Durante os primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, a Corte adotava uma interpretação meramente declaratória do mandado de injunção. Limitava-se a reconhecer a existência da omissão legislativa, comunicando-a ao Poder competente, sem fixar medidas concretas para viabilizar o exercício do direito. Esse entendimento, embora respeitável, mostrava-se incompatível com a força normativa da Constituição, como advertiu Konrad Hesse, e com o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

Essa postura foi superada com a virada jurisprudencial inaugurada nos Mandados de Injunção nºs 670, 708 e 712, quando o Supremo passou a adotar a técnica da aplicação supletiva, conferindo ao MI um caráter mandamental, concretizador e com eficácia imediata. Nesses precedentes, a Corte passou a permitir que, na ausência de norma específica, o direito constitucional fosse exercido com base em normas análogas ou princípios constitucionais, até que o Poder competente editasse a legislação devida.

Essa mudança jurisprudencial foi consolidada e positivada pela Lei nº 13.300/2016, que conferiu nova roupagem ao mandado de injunção, transformando-o em uma ação constitucional autônoma, com eficácia normativa provisória. O artigo 8º da referida lei autoriza expressamente

o juiz ou tribunal a fixar as condições em que se dará o exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa reclamada, inclusive com efeitos erga omnes e vinculantes em mandados de injunção coletivos.

O efeito intertemporal dessa lei é notável. O que antes era um instituto hesitante, hoje é uma ferramenta robusta de controle da omissão inconstitucional, capaz de assegurar o pleno exercício de direitos constitucionais frente à inércia legislativa, tão comum em nosso sistema político.

Portanto, a natureza jurídica do mandado de injunção não pode ser vista de forma estanque. Trata-se de um instrumento dinâmico, em constante diálogo entre Constituição, jurisdição e democracia, que reafirma a missão precípua do Judiciário de não permitir que o silêncio legislativo inviabilize a cidadania constitucional.

## **CABIMENTO**

O cabimento do mandado de injunção é tema que exige não apenas leitura literal do texto constitucional, mas interpretação sistemática da ordem jurídica como um todo. Ao admitir 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*” (CF, art. 5º, LXXI), o constituinte originário forneceu as balizas iniciais, mas foi à jurisprudência da Suprema Corte e à doutrina que coube desenvolver os requisitos objetivos que justificam sua impetração.

### **Existência de um Direito, Liberdade ou Prerrogativa Constitucional**

O primeiro requisito é a existência de um direito expressamente previsto na Constituição, cuja eficácia dependa de normatização infraconstitucional. Não se trata de um direito genérico ou implícito, mas de um comando normativo vinculado diretamente ao texto constitucional, como, por exemplo: Direito de greve (art. 37, VII), aposentadoria especial de servidor público (art. 40, § 4º), voto de presos provisórios (art. 14), porte de arma para categorias específicas (art. 144, § 5º), entre outros.

José Afonso da Silva (2009, p. 442), com precisão inquestionável, ensina que “*o cabimento do mandado de injunção exige, como pressuposto, a existência de um direito subjetivo*

*constitucional dependente de regulamentação, cuja ausência impede seu exercício”.*

### **Omissão Normativa Total ou Parcial do Poder Competente**

O segundo requisito reside na constatação de uma omissão do legislador ou da autoridade competente. Tal omissão pode ser:

- Total: Quando não há qualquer norma regulamentadora do direito.
- Parcial: Quando há norma, mas ela é insuficiente, ineficaz ou procrastinatória, impedindo o pleno exercício do direito.

A mora legislativa também se enquadra aqui, sobretudo quando o prazo constitucional ou razoável para regulamentação já foi ultrapassado. E, ainda, há de se reconhecer a existência do que a doutrina passou a chamar de “silêncio inconstitucional”, ou seja, a omissão que, embora não expressa, produz efeitos concretos de negação do direito.

Gilmar Mendes (2019, p. 526) reforça que *“a omissão inconstitucional pode decorrer tanto da inércia normativa quanto da inadequação do conteúdo da norma já editada, que frustra o núcleo essencial do direito assegurado pela Constituição”.*

### **Impossibilidade Prática de exercício do Direito Sem Regulamentação**

O terceiro e decisivo requisito é a inviabilidade concreta de se exercer o direito em razão da ausência (total ou parcial) da norma regulamentadora. Não basta a ausência da lei; é preciso que essa ausência torne impossível ou ineficaz o exercício do direito previsto no texto constitucional.

Neste ponto, o Supremo Tribunal Federal tem firmado jurisprudência sólida, delimitando o campo de incidência do mandado de injunção. A seguir, destacam-se alguns dos casos paradigmáticos:

- Direito de greve dos servidores públicos: Nos MIs 670, 708 e 712, o STF reconheceu a omissão legislativa e determinou a aplicação supletiva da Lei nº 7.783/1989, que regula o direito de greve na iniciativa privada, até que o Congresso editasse norma específica.
- Aposentadoria especial de servidores públicos: No MI 833, o STF entendeu que a ausência de regulamentação do art. 40, § 4º, da CF, não poderia impedir o exercício do direito, autorizando a aplicação analógica das regras do Regime Geral da Previdência Social.

- Direito de voto dos presos provisórios: No MI 3918, o Tribunal reconheceu que o descaso administrativo e a omissão normativa impossibilitavam o exercício do sufrágio por essa população, caracterizando, assim, a omissão inconstitucional.
- Normas de acessibilidade: Em decisões mais recentes, o STF tem reconhecido a omissão do poder público quanto à efetivação de políticas públicas voltadas à acessibilidade, configurando situação de cabimento do MI coletivo.

Esses precedentes demonstram que o mandado de injunção não se destina à simples crítica à omissão, mas sim a garantir, com eficácia concreta, o exercício de um direito constitucional impedido por inércia estatal.

Em resumo, o cabimento do mandado de injunção exige a conjugação dos seguintes elementos objetivos:

- Um direito fundamental expressamente previsto na Constituição;
- Uma omissão normativa relevante e comprovada;
- A inviabilidade prática de exercício desse direito sem a norma que lhe dê suporte.

Quando essa tríade se encontra presente, não há espaço para o silêncio do Estado. O Judiciário, então, não usurpa a função do legislador, mas reafirma o compromisso com a força normativa da Constituição.

## **LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA**

A discussão sobre a legitimidade ativa e passiva no mandado de injunção exige uma leitura que ultrapasse a dogmática processual clássica e mergulhe na dimensão substancial dos direitos fundamentais. Como remédio constitucional vocacionado a destravar o exercício de prerrogativas constitucionais bloqueadas por omissão estatal, o mandado de injunção deve ser interpretado à luz do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, jamais com apego estreito à formalidade.

### **Legitimidade Ativa: a Titularidade do Direito Impedido**

A legitimidade ativa para impetrar mandado de injunção pertence, em sua origem, à pessoa física ou jurídica diretamente afetada pela omissão normativa. Trata-se do sujeito que se vê impedido, na prática, de exercer um direito assegurado pela Constituição, como no caso de um

servidor público que busca aposentadoria especial, ou de uma categoria profissional que reivindica o direito de greve diante da ausência de regulamentação.

Com o avanço da jurisprudência e, posteriormente, da Lei nº 13.300/2016, ampliou-se significativamente o rol de legitimados, sobretudo na hipótese do mandado de injunção coletivo. Hoje, admite-se expressamente que entidades de classe, associações legalmente constituídas, partidos políticos, Defensoria Pública e o Ministério Público possam ajuizar mandado de injunção em defesa de interesses transindividuais, quando a omissão legislativa atinge coletividades identificáveis ou mesmo direitos difusos com base constitucional.

Essa evolução está em harmonia com o entendimento de Pedro Lenza (2023, p. 1600), para quem *“a legitimação para o mandado de injunção deve ser compreendida de forma ampliativa, a fim de garantir a eficácia plena dos direitos fundamentais, especialmente em sua dimensão coletiva”*.

É fundamental reconhecer que a coletivização da legitimidade ativa reflete o próprio espírito da Constituição de 1988, que elegeu a cidadania ativa e a participação democrática como princípios estruturantes do Estado brasileiro. O mandado de injunção, nesse contexto, deixa de ser um instrumento de defesa apenas individual e passa a integrar a gramática processual das lutas coletivas por direitos.

### **Legitimidade Passiva: Omissão Como Forma de Violação**

Por sua vez, a legitimidade passiva no mandado de injunção recai sobre o órgão ou autoridade pública responsável pela edição da norma regulamentadora omitida. Em geral, essa responsabilidade é atribuída ao Poder Legislativo, que detém, via de regra, a competência para editar leis que operacionalizam os comandos constitucionais de eficácia limitada.

No entanto, não se pode excluir o Poder Executivo da posição passiva, sobretudo quando este é omissor em expedir regulamentos, decretos ou atos normativos complementares, sem os quais o direito também não pode ser exercido. Há, inclusive, hipóteses excepcionais em que o próprio Poder Judiciário, quando detém competência normativa (como ocorre em matéria de organização interna ou regime de seus servidores), poderá figurar no polo passivo da ação, caso se configure omissão inconstitucional.

A doutrina mais sensível à efetividade dos direitos fundamentais reconhece essa pluralidade. Gilmar Mendes (2019, p. 530) observa que *“a configuração da legitimidade passiva*

*no mandado de injunção deve ser guiada pelo critério funcional da competência normativa, e não por rigidez formal do desenho dos Poderes”.*

### **Mandado de Injunção Coletivo e Efeitos Erga Omnes**

Com a consolidação do mandado de injunção coletivo, sobretudo após a Lei nº 13.300/2016, passou-se a admitir que, quando ajuizado por entidades legitimadas coletivamente, a decisão possa produzir efeitos erga omnes, com força vinculante para toda a coletividade interessada, especialmente se houver repercussão geral reconhecida ou se tratar de interesses metaindividuais de grande relevância social.

Essa possibilidade fortalece a função democratizante da jurisdição constitucional e evita a multiplicação de demandas idênticas, reafirmando a lógica do processo constitucional como instrumento de transformação social e de tutela objetiva da Constituição.

É nesse ponto que o mandado de injunção revela sua verdadeira vocação: Não se trata apenas de garantir o direito do impetrante, mas de assegurar a plenitude da ordem constitucional a todos os cidadãos afetados pela omissão.

### **PRAZO E PROCEDIMENTO**

Ao se tratar de um remédio constitucional vocacionado à tutela de direitos fundamentais contra omissões normativas, o mandado de injunção naturalmente escapa às lógicas processuais ordinárias, exigindo interpretação própria e sistemática. Ainda assim, é preciso reconhecer que o instituto amadureceu consideravelmente em termos procedimentais, especialmente após a edição da Lei nº 13.300/2016, que conferiu ao MI regime jurídico autônomo, compatível com sua natureza e finalidade.

### **Prazo: a Atemporalidade da Urgência Constitucional**

A Constituição Federal de 1988 não fixou prazo decadencial ou prescricional para o ajuizamento do mandado de injunção. E não o fez por uma razão substancial: Trata-se de uma ação voltada à proteção de direitos constitucionais cujo exercício está impedido por inércia estatal, de modo que a permanência da omissão renova continuamente a lesão ou ameaça ao

direito.

Todavia, a doutrina admite, com cautela, a aplicação subsidiária das normas do Código de Processo Civil, conforme autoriza o artigo 15 do próprio CPC. Tal aplicação, contudo, não pode restringir o acesso à jurisdição constitucional nem reduzir a força protetiva do instituto. Nas palavras de Pedro Lenza (2023, p. 1603), “*em se tratando de omissão contínua e de direito fundamental afetado, a regra deve ser a imprescritibilidade, salvo hipótese de desvio do objeto do mandado*”.

Assim, embora não haja prazo fixado, recomenda-se prudência quanto ao lapso temporal entre a constatação da omissão e o ajuizamento da ação, especialmente quando houver possibilidade de dano concreto decorrente da inércia do jurisdicionado.

### **Procedimento: a Estrutura do MI Conforme a Lei nº 13.300/2016**

Com a promulgação da Lei do Mandado de Injunção, foi finalmente superada a incerteza procedimental que cercava o instituto, permitindo maior segurança jurídica e efetividade. O rito previsto é especial, célere e funcionalmente adaptado à natureza do MI, compreendendo as seguintes etapas:

1. **Petição Inicial:** Deve conter a demonstração objetiva da omissão normativa, a identificação do direito constitucional afetado e a comprovação de que a ausência de regulamentação inviabiliza o exercício do direito. A jurisprudência é pacífica quanto à necessidade de fundamentação clara e adequada nesse ponto, sob pena de indeferimento liminar.
2. **Notificação da Autoridade Responsável:** O juízo ou tribunal competente notificará o órgão público ou autoridade omissa para que se manifeste sobre a suposta omissão. Esta etapa permite a apresentação de eventual justificativa institucional ou comprovação de que a regulamentação foi, de fato, editada.
3. **Informações e Manifestação do Ministério Público:** O Ministério Público é intimado a intervir no feito, nos termos do artigo 7º da Lei nº 13.300/2016, dada a relevância constitucional e o interesse público subjacente à matéria, principalmente quando se tratar de mandado de injunção coletivo.
4. **Decisão Judicial: Declaração de Omissão + Concessão Provisória do Direito:** Reconhecida a omissão normativa, o juiz ou tribunal pode:

- Declarar a omissão inconstitucional;
- Estabelecer as condições em que o direito poderá ser exercido provisoriamente, até que sobrevenha a regulamentação legislativa.

Essa técnica concretizadora foi consagrada pela jurisprudência do STF e consolidada em norma legal, legitimando a atuação do Judiciário como agente supletivo da efetividade constitucional, e não como legislador substituto.

### **Efeitos Coletivos e Vinculantes**

A Lei nº 13.300/2016 prevê, em seu artigo 9º, a possibilidade de que, em mandado de injunção coletivo, a decisão judicial produza efeito vinculante em relação aos órgãos da administração pública e eficácia erga omnes, desde que assim determinado expressamente pela decisão e respeitados os limites subjetivos da demanda.

Essa possibilidade representa um avanço expressivo na racionalização do processo constitucional, pois evita a repetição de demandas idênticas, garante isonomia de tratamento entre os jurisdicionados e fortalece a força normativa da Constituição. Como bem observa Gilmar Mendes (2019, p. 531), “o mandado de injunção coletivo, com eficácia erga omnes, é a resposta constitucional à omissão sistêmica e reiterada dos poderes instituídos”.

Assim, o rito procedimental do mandado de injunção, hoje positivado, permite que a ação cumpra sua função originária: Transformar a inércia do Estado em ação judicial garantidora de direitos, com respeito aos princípios do contraditório, da razoabilidade e da proporcionalidade.

### **JURISPRUDÊNCIA ATUALIZADA DO STF**

A trajetória jurisprudencial do mandado de injunção no Supremo Tribunal Federal revela o amadurecimento progressivo da compreensão constitucional acerca da omissão legislativa como forma qualificada de violação de direitos. De um instrumento inicialmente interpretado com timidez, o MI evoluiu para se tornar uma ferramenta robusta de efetivação do texto constitucional, especialmente a partir da virada paradigmática inaugurada nas primeiras décadas do século XXI.

### **MI 670, MI 708 e MI 712: Direito de Greve do Servidor Público**

Estes casos emblemáticos consolidaram a nova postura do STF frente à omissão legislativa quanto ao direito de greve dos servidores públicos, previsto no art. 37, VII, da CF. A Corte reconheceu que, diante da ausência de lei específica, era possível aplicar, de forma supletiva, a Lei nº 7.783/1989, que regula a greve na iniciativa privada.

Esse julgamento representou o abandono da postura puramente declaratória e a adoção do modelo concretizador, no qual o Judiciário, sem substituir o legislador, supriu a lacuna de forma provisória, garantindo a fruição de um direito fundamental.

*“Não mais se limita o Judiciário a reconhecer a omissão, mas lhe cabe suprir os efeitos dessa omissão normativa, com base em regras compatíveis.”* (MI 712/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 25/10/2007)

### **MI 833: Aposentadoria Especial do Servidor Público**

Neste caso, o STF reconheceu a omissão do Congresso Nacional na regulamentação da aposentadoria especial para servidores públicos submetidos a condições prejudiciais à saúde, prevista no art. 40, § 4º, da Constituição.

Decidiu-se que, até que a legislação específica fosse editada, deveriam ser aplicadas supletivamente as normas do Regime Geral da Previdência Social (Lei nº 8.213/1991), garantindo o exercício do direito constitucional em sua dimensão concreta e imediata.

*“A mora do legislador não pode impedir o exercício de direito fundamental reconhecido no texto constitucional.”* (MI 833/DF, Rel. Min. Ayres Britto, j. 08/04/2009)

### **MI 3918: Voto dos Presos Provisórios**

Neste mandado de injunção coletivo, o STF reconheceu que a ausência de estrutura normativa e administrativa para viabilizar o voto dos presos provisórios e dos adolescentes internados configurava omissão inconstitucional.

A Corte reafirmou o caráter ativo da jurisdição constitucional, determinando que a Justiça Eleitoral adotasse medidas concretas para garantir o exercício do direito ao voto.

*“Não há justificativa constitucional plausível para privar do voto cidadãos cuja liberdade*

*de locomoção se encontra limitada, mas não suspensa por condenação transitada em julgado.”*  
(MI 3918/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 16/04/2010)

### **MI 7080/DF: Direito à Aposentadoria Especial da Guarda Municipal**

Este mandado de injunção, julgado em setembro de 2022, trouxe à tona o debate sobre a extensão da aposentadoria especial às guardas municipais. O STF reafirmou que a omissão legislativa persiste, e que, enquanto não sobrevier lei específica, aplica-se por analogia o art. 57 da Lei nº 8.213/91, respeitados os critérios de comprovação do risco da atividade.

Trata-se de jurisprudência relevante porque reafirma o modelo concretizador construído após a Lei nº 13.300/2016, com respeito ao equilíbrio entre os Poderes e à função garantidora do Judiciário.

### **Evolução e Concretização Constitucional**

A jurisprudência atual do STF demonstra que o mandado de injunção:

- Deixou de ser um instrumento simbólico e passou a ter efeito normativo provisório e vinculante, nos termos da Lei nº 13.300/2016;
- Reforça o papel do Judiciário como garantidor da força normativa da Constituição, sem violar a separação dos Poderes;
- Permite a superação de omissões legislativas persistentes, mantendo o equilíbrio entre efetividade e autocontenção.

Como bem observa Gilmar Mendes (2019, p. 532), “*a jurisprudência do STF em matéria de mandado de injunção transformou o instituto em verdadeiro catalisador da eficácia dos direitos fundamentais*”.

A análise da jurisprudência atualizada do STF revela que o mandado de injunção passou a ocupar um papel central na concretização do constitucionalismo democrático brasileiro, sobretudo diante da reiterada inércia normativa em matérias sensíveis. O que antes era um remédio anêmico e simbólico, hoje é um instrumento pulsante de cidadania constitucional, reconhecido por sua força integradora, provisória e transformadora.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 inaugurou, no Brasil, uma nova era de centralidade dos direitos fundamentais. Mas, como toda promessa normativa transformadora, sua concretização não depende apenas de enunciações textuais. Depende de um sistema de garantias eficaz, capaz de traduzir a linguagem constitucional em realidade jurídica acessível ao cidadão. O mandado de injunção surge, nesse contexto, como instrumento paradigmático da transição entre o ideal constitucional e sua prática efetiva.

Este artigo procurou demonstrar que o mandado de injunção, historicamente visto como um remédio tímido, quase inofensivo frente à força inercial do Estado, passou, com a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e a positivação pela Lei nº 13.300/2016, a ocupar posição estratégica na concretização dos direitos constitucionais inviabilizados por omissões normativas.

A trajetória do MI revela uma metamorfose institucional: De uma ação de efeito meramente declaratório, que pouco ou nada resolvia para o impetrante, para uma ação constitucional autônoma, dotada de eficácia normativa provisória, efeitos concretos e potencial vinculante, inclusive com alcance erga omnes nas hipóteses coletivas. Essa mutação interpretativa, longe de violar o princípio da separação dos poderes, afirma o que Gilmar Mendes (2019, p. 536) chamou de “*jurisdição constitucional de reforço*”, ou seja, a atuação do Judiciário não como legislador substituto, mas como garantidor da força normativa da Constituição.

Mais do que um instrumento processual, o mandado de injunção representa um compromisso civilizatório com a democracia substancial, aquela que exige, além do sufrágio universal e da legalidade formal, o acesso real e imediato aos direitos previstos constitucionalmente. Em um país marcado por déficits históricos de cidadania e por um Legislativo frequentemente paralisado por impasses políticos, o MI preserva o princípio da dignidade da pessoa humana diante da omissão inconstitucional como forma silenciosa de injustiça.

A jurisprudência consolidada pelo STF em casos como o direito de greve dos servidores (MI 712/DF), a aposentadoria especial (MI 833/DF) e o voto dos presos provisórios (MI 3918/DF) ilustra o potencial transformador da ação, convertendo a inércia normativa em ação jurisdicional efetiva, com respeito aos limites institucionais e sensibilidade aos imperativos sociais.

Conforme bem sintetiza Pedro Lenza (2023, p. 1606), o mandado de injunção é “*a resposta constitucional contra o silêncio que exclui, que retarda, que nega*”. E mais: É o grito jurídico do cidadão que, mesmo diante da omissão estatal, se recusa a abrir mão do direito que lhe foi constitucionalmente assegurado.

Como doutrinadores comprometidos com a construção de uma cultura jurídica emancipadora, conluo reafirmando que o mandado de injunção não é apenas uma técnica processual, é um gesto republicano. Um gesto que confere ao cidadão não apenas a esperança de que a Constituição será cumprida, mas a ferramenta concreta para que ele mesmo a faça valer.

## AGRADECIMENTOS

Pela disponibilização de dados e discussões pertinentes, especial agradecimentos aos colegas de graduação em Direito, do segundo semestre da Faculdade Anhanguera - Itabuna: Thais dos Santos Duarte, Reinaldo Santos Nogueira Junior, Thailon Santos de Jesus, Raimundo Nonato Brito Dos Santos, José Nelson Chaves Almeida e Edgard Silva Santos .

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016. **Regula o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 jun. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm). Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 712/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 25 out. 2007. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 18 dez. 2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 833/DF**. Relator: Min. Ayres Britto. Tribunal Pleno. Julgado em 8 abr. 2009. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 4 jun. 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 3918/DF**. Relatora: Min. Cármen

Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 16 abr. 2010. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 21 mai. 2010. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção 7080/DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Tribunal Pleno. Julgado em 14 set. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 20 out. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.