

## A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DOS EFEITOS DO MANDADO DE INJUNÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

### THE JURISPRUDENTIAL EVOLUTION OF THE EFFECTS OF THE WARRANT INJUNCTION IN FEDERAL COURT OF JUSTICE

#### **Bernardo Silva de Seixas**

Mestre em Sistema Constitucional de Garantias de Direitos pela Instituição Toledo de Ensino. Pós-Graduando em Giustizia Costituzionale e Tutela Giurisdizionale pela Università di Pisa, UNIPI, Itália. Especialista em Advocacia e Direito Processual pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Estado do Amazonas. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Estado do Amazonas. Professor no Centro Universitário de Ensino Superior do Estado do Amazonas. Professor na Universidade Federal do Amazonas. Advogado em Manaus/AM. E-mail: seixas.bernardo@gmail.com. Endereço para correspondência: Rua Duque de Caxias, 1527, Praça 14 de Janeiro, CEP: 69.020.141, Manaus/AM, Brasil.

#### **Roberta Kelly Silva Souza**

Mestra em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos na Instituição Toledo de Ensino – ITE/Bauru. Pós-Graduando em Giustizia Costituzionale e Tutela Giurisdizionale pela Università di Pisa, UNIPI, Itália. Especialista em Direito Processual e em Direito Público pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas. Bacharel em Direito pela Universidade Nilton Lins. Advogada em Manaus/AM. E-mail: rkellyss@yahoo.com.br. Endereço para correspondência: Av. Via Láctea, 669, CJ. Morada do Sol, Cond. Vista do Sol, Ap. 201, Torre Alvorada, Bairro Aleixo, CEP 69060-085. Manaus/AM, Brasil.

#### **Informações de Submissão**

Recebido em: 07/09/2015  
Aceito em: 17/11/2015  
Publicado em: 02/12/2015

#### **Palavras-chave**

Jurisdição Constitucional. Omissões Legislativas. Mandado de Injunção.

#### **Keywords**

Constitutional Jurisdiction. Legislative omissions. Injunction Warrant.

#### **Resumo**

O presente estudo visa analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre os efeitos do Mandado de Injunção. Inicialmente iremos analisar a questão da categorização das normas constitucionais quanto à sua aplicabilidade. Ademais, iremos dissertar sobre a questão da omissão legislativa e das consequências que esta mora do Poder Legislativo causa aos indivíduos, inclusive citando os prejuízos decorrentes desta inércia legislativa para a força normativa da Constituição. Outrossim, faz-se necessário estudar as origens do Mandado de Injunção e suas funções no ordenamento jurídico pátrio, assim como analisar as principais características deste instrumento de efetivação de direitos fundamentais. Por fim, imprescindível será o estudo das teorias desenvolvidas pela doutrina sobre os efeitos do Mandado de Injunção e quais dessas teorias foram aplicadas pela jurisprudência do STF.

#### **Abstract**

This study aims to analyze the jurisprudence of the Federal Supreme Court on the effects of Injunction Warrant. Firstly, we will examine the issue of categorization of constitutional norms regarding its applicability. Furthermore, we will elaborate on the issue of legislative omission and the consequences that this mora of Legislature causes to individuals, including the damage resulting from legislative inaction on the normative Power of the Constitution. Moreover, it is necessary to study the origins of Injunction Warrant and their roles in national legal system, as well as analyze the main characteristics of this instrument effecting fundamental rights. Finally, a further study of theories developed

---

---

from the doctrine concerning the effects of the Injunction Warrant will be necessary and which of these theories have been applied in the case law of the Supreme Court.
--

---

## 1 INTRODUÇÃO

Dentre inúmeras classificações que a Constituição Federal de 1988 recebe, a principal delas é quanto à finalidade do texto constitucional. Esta categorização determina que as Constituições podem ser constituição-dirigente ou constituição-balanço. A primeira espécie, que interessa ao presente estudo, pode ser conceituada como um texto constitucional, que além de estruturar e delimitar o poder do Estado estabelece um plano de metas e programas a serem atingidos pelo Estado, objetivando o bem-estar social de todos os indivíduos que compõem aquele.

Neste aspecto, a Constituição de 1988 contém diversas normas de eficácia limitada, sendo necessária uma atuação do Poder Legislativo para que se implemente as metas e programas contidos no texto constitucional.

Visando conceder máxima efetividade aos ditames constitucionais e conhecedor da problemática existente das omissões legislativas, o poder constituinte originário criou dois mecanismos que tem por escopo combater a mora do legislador em regulamentar direitos ou deveres.

Os instrumentos são o Mandado de Injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Este trabalho irá se restringir ao Mandado de injunção e sua importância para o ordenamento jurídico brasileiro como mecanismo de concretização de direitos fundamentais.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Classificação das normas constitucionais segundo o critério da aplicabilidade

O mandado de injunção é uma garantia constitucional prevista no art. 5º, LXXI, Constituição Federal de 1988 (CF/88) para combater as omissões do Poder Legislativo.

Preceitua o texto constitucional que 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.

---

---

Para termos amplo conhecimento da função que o mandado de injunção exerce no ordenamento jurídico brasileiro, faz-se necessário, inicialmente, estudar a classificação das normas constitucionais quanto à sua aplicabilidade.

No texto constitucional existem diversas normas que necessitam de regulamentação pelo Poder Legislativo, haja vista que a Constituição Federal prevê determinado direito, no entanto, designa ao legislador infraconstitucional, em muitos casos, a atribuição de regulamentar a forma de exercício deste direito. Neste diapasão, faz-se necessário citar a tradicional classificação de José Afonso da Silva sobre as normas constitucionais e sua aplicabilidade.

O supramencionado doutrinador classificou as normas constitucionais, segundo o critério da aplicabilidade, em norma de eficácia plena, contida e limitada.

As normas de eficácia plena referem-se àquelas que não necessitam de regulamentação pelo Poder Legislativo, haja vista que são autoaplicáveis. No direito norte-americano são denominadas de *self-executing provisions*.

Na lição de Mendes e Branco (2012, p. 22), as normas de eficácia plena “[...] são as normas imediatamente aplicáveis, por regulamentarem diretamente as matérias, situações ou comportamentos de que cogitam”. Os supracitados doutrinadores lecionam que as normas de eficácia plena veiculam proibições, conferem isenções e fomentam prerrogativas. Ao fim, cita como exemplo os arts. 12, I, e 14, § 1º, ambos da CF/88, como normas de eficácia plena. Ressalta-se que as normas que veiculam direitos fundamentais são de aplicabilidade imediata por expressa disposição constitucional, nos termos do art. 5º, § 1º, CF/88, assim, os direitos fundamentais podem ser exercidos mesmo sem regulamentação legal do legislador infraconstitucional.

Por sua vez, as normas de eficácia contida são autoaplicáveis tal qual as de eficácia plena, todavia o âmbito de sua aplicabilidade pode sofrer restrições em virtude de atividade legislativa infraconstitucional. Segundo Mendes e Branco (2012, p. 78), as normas de eficácia contida se diferem das normas de eficácia plena em virtude da “[...] circunstância de poderem ser restringidas na sua abrangência, por deliberação do legislador infraconstitucional”.

Michel Temer (*apud* PIOVESAN, 2003, p. 67) leciona que “as normas de eficácia contida são normas de eficácia redutível ou restringível, que podem ter reduzido seu alcance pela atividade do legislador infraconstitucional”.

São exemplos dessas normas, no texto constitucional de 1988, os arts. 5º, LVIII e o art. 170. Ressalta-se que alguns direitos fundamentais, tais como a liberdade de profissão e ofício prevista no art. 5º, XIII, CF/88, podem sofrer regulamentação que crie requisitos para o

---

exercício da profissão, que devem ser preenchidos pelo indivíduo para que se possa usufruir determinado direito fundamental.

Por fim, a última espécie de norma constitucional, segundo a classificação quanto à aplicabilidade, se refere às normas de eficácia limitada, sendo este conceito de imprescindível importância para se entender a questão das omissões legislativas.

A principal característica das normas de eficácia limitada é que para que ocorra a produção de efeitos previsto no dispositivo faz-se necessário a atuação do legislador infraconstitucional.

Assim, essas normas constitucionais não tem aplicabilidade imediata, somente podendo ser exercido o direito nelas previstas, caso exista uma regulamentação legal. No direito estadunidense essas normas são designadas como *not self-executing provisions*, pois, segundo Mendes e Branco (2012, p. 77) “[...] dependem de lei ordinária para que possam operar mais intensamente no plano das relações sociais”.

Para Piovesan (2003, p. 68), as normas de eficácia limitada:

São todas as normas que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu sobre a matéria uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado. Apresentam aplicabilidade indireta, mediata e reduzida porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade.

Oportunamente, ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal entende que as normas de aplicabilidade limitada tem um mínimo de aplicabilidade no tocante ao controle de constitucionalidade dos atos normativos, pois, mesmo que estas normas não sejam aplicadas no plano dos fatos por falta de regulamentação legal, não podem ser objeto de afronta por norma infraconstitucional, haja vista que se encontram no texto normativo constitucional, no ápice do ordenamento jurídico, e não podem ser desrespeitadas pelo simples argumento de que não tem aplicabilidade.

A doutrina subdivide as normas de eficácia limitada em normas constitucionais de princípio institutivo e normas constitucionais programáticas. As primeiras seriam aquelas que estabelecem a estruturação de institutos, instituições, entidades e órgãos. Pode-se citar como exemplo desta modalidade de norma constitucional o art. 37, IX, CF/88, assim como o art. 134, CF/88 que define a Defensoria Pública como instituição essencial à justiça.

As normas constitucionais programáticas, segundo a lição de Mendes e Branco (2012, p. 79), “[...] impõem uma tarefa para os poderes públicos, dirigem-lhe uma dada atividade,

---

---

prescrevem uma ação futura”. Pode-se afirmar que as normas de conteúdo programático, normalmente, veiculam direitos fundamentais de segunda dimensão que necessitam de uma atuação estatal para que possa ser usufruídos pelos administrados, tais como direito à saúde, previdência social e assistência social.

Sobre os direitos de segunda dimensão, faz-se necessário citar a doutrina de Dirley da Cunha Júnior (2012, p. 623): “[...] exige do Estado a sua intervenção para atender as crescentes necessidades do indivíduo. São direitos de crédito porque, por meio deles, o ser humano passa a ser credor das prestações sociais estatais, assumindo o Estado, nessa relação, a posição de devedor”.

É neste contexto que surge a questão da omissão legislativa e a importância do mandado de injunção, pois, em diversos casos, o Poder Legislativo não exerce sua função legiferante sobre as normas de eficácia programática e desta omissão decorrem inúmeros prejuízos aos indivíduos, pois não há como exercer ou usufruir de um direito previsto no texto constitucional. Assim, surge a importância do mandado de injunção, sendo este um instrumento de acesso à justiça que visa assegurar aos indivíduos o gozo de todos os direitos previstos na Constituição Federal de 1988.

## **2.2 A questão da omissão legislativa**

Nos termos do art. 2º, CF/88 são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Deste dispositivo constitucional extrai-se que o poder soberano na República Federativa do Brasil é uno, todavia, dividido em competências visando o melhor exercício das funções estatais, assim como para evitar os abusos decorrentes da concentração de poder em um único poder ou pessoal.

Portanto, o legislador constituinte originário, adotando a teoria da separação dos poderes teorizada por Aristóteles e desenvolvida por Montesquieu, determinou a cada poder uma função específica no Estado brasileiro.

Assim, cabe ao Executivo implantar as políticas públicas, executar as leis e administrar o Estado brasileiro. Por sua vez, ao Judiciário fora delegado o poder jurisdicional, onde cabe a este resolver os conflitos de interesse que ocorrem na sociedade, devendo os jurisdicionados provocar este poder estatal para que seja resolvida a lide. As competências do Poder Legislativo são a de fiscalizar o Executivo, seja no âmbito político ou financeiro, sendo

---

---

que esta última função é exercida com o apoio do Tribunal de Contas, assim como de exercer a função legiferante, ou seja, de criar leis com o escopo de regulamentar a sociedade.

Sobre o princípio da separação dos poderes, cita-se os ensinamentos de Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior (2012, p. 135): “A independência e a harmonia entre os poderes do Estado indicam, como princípio, que cada um deles projeta uma esfera própria de atuação, cuja demarcação tem por fonte a própria norma constitucional.”

Nos limites do tema proposto para este trabalho, iremos analisar somente a função legiferante estatal.

Ao Poder Legislativo fora conferida a competência para criar as leis no território nacional, sendo que esta competência é exercida, atualmente, pelo Congresso Nacional que é composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, nos termos do art. 44 da Constituição Federal. Ressalta-se que os representantes do Senado Federal representam os estados membros da Federação e os representantes da Câmara dos Deputados representam o povo soberano, ambos sendo eleitos através do sufrágio popular.

Assim, é o Poder Legislativo que tem a incumbência de criar direitos, obrigações e deveres no ordenamento jurídico brasileiro, assim como regulamentar os direitos fundamentais que necessitam de regulamentação legal.

Todavia, a problemática que ora se estuda diz respeito ao fato do Poder Legislativo não exercer sua função típica prevista na Constituição Federal e o que pode ser feito para que este Poder exerça sua função legiferante.

A questão não é simplória, haja vista que os poderes, conforme a letra do texto constitucional são independentes entre si, logo, pela doutrina clássica do direito constitucional, não há como um poder interferir no outro para que este exerça sua atividade típica prevista constitucionalmente.

Para esta corrente clássica não há como um poder estatal interferir em outro, sendo, todavia, possível um controle entre os poderes através do método de freios e contrapesos.

Ademais, esta situação se agrava ainda mais quando a omissão legislativa se refere à implementação de direitos fundamentais, principalmente os de segunda dimensão, haja vista que esses necessitam de atuação do legislador infraconstitucional para serem usufruídos pelos administrados e, normalmente, causam ônus ao erário.

Dessa forma, quem suporta o prejuízo das omissões legislativas são os próprios indivíduos, pois verificam na carta constitucional diversos direitos e garantias, todavia, não podem usufruir dos mesmos em virtude da falta de regulamentação legal.

---

Ademais, esta mora legislativa acarreta danos, inclusive, para a Constituição Federal, haja vista que esta perde sua força normativa e acaba se tornando uma mera folha de papel, conforme leciona Ferdinand Lassalle, pois as normas constitucionais serão consideradas como mera proclamação política de determinado contexto histórico, sem qualquer força normativa, eficácia e aplicabilidade social.

É nesta conjuntura que o legislador constituinte originário criou no ordenamento jurídico pátrio o instrumento denominado mandado de injunção, que tem como objetivo, justamente, corrigir as falhas decorrentes da mora legislativa e, para parcela da doutrina, determinar que o Poder Legislativo exerça sua função típica.

As preocupações do legislador constituinte originário quanto às omissões legislativas e a eficácia dos direitos previstos na Constituição foram tantas que este entendeu por bem desenvolver dois instrumentos para combater a mora do Poder Legislativo. Sobre esta temática, faz-se importante citar a doutrina de Daniel Wunder Hachem (2012, p. 77):

O instituto, tal como a ADI por omissão, representou novidade na realidade constitucional brasileira, jamais previsto em constituições anteriores. Sua inserção demonstra que a Constituição de 1988, mais do que aquelas que a antecederam, preocupou-se com o risco de suas normas carecerem, na prática, de efetividade. Assim, tanto o mandado de injunção quanto a ADI por omissão são fruto da preocupação dos trabalhos constituintes em garantir a eficácia jurídica dos dispositivos constitucionais, viabilizando, por um lado, o suprimento das omissões inconstitucionais e, por outro, a concretização dos direitos constitucionais carentes de regulamentação.

Todavia, a carta constitucional apenas cria a garantia do mandado de injunção e não determina quais serão os efeitos deste instrumento de concretização de direitos fundamentais, sendo esta temática objeto de grande controvérsia na doutrina e jurisprudência, pois tal adversidade reside em um princípio basilar da República Federativa do Brasil, qual seja, o da separação dos poderes.

### **2.3 O mandado de injunção**

O mandado de injunção é uma garantia constitucional que visa conceder a efetividade dos direitos fundamentais previsto na Carta da República de 1988 que carecem de regulamentação infraconstitucional, sendo o instrumento utilizado contra as omissões legislativas.

Comungando dos ensinamentos de Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Junior (2012, p. 234), que a natureza jurídica do mandado de injunção é: “[...] um meio de

---

controle difuso da inconstitucionalidade por omissão, pois, por meio dele, num caso concreto, qualquer um pode despertar a atuação do Poder Judiciário para suprir a inércia do legislador infraconstitucional”.

Sobre a finalidade do instituto, cita-se o entendimento de Hachem (2012, p. 78):

A finalidade do instituto consiste em atribuir imediata aplicabilidade aos direitos constitucionais, possibilitando o seu exercício, quando este encontrar-se obstado pela ausência de regulamentação infraconstitucional. Constitui, portanto, a necessária instrumentalização do princípio da aplicabilidade imediata do art. 5º, § 1º, CF.

Quanto à origem do Mandado de Injunção há diversos posicionamentos defendidos pela doutrina, existindo aqueles que defendem que esta garantia constitucional tem origem no direito anglo-saxão. Há, ademais, os que entendem que o Mandado de Injunção tem origem no direito constitucional alemão. Por fim há os defensores da tese que o instituto não encontra precedente no direito alienígena e foi criado, originalmente, pelo constituinte originário de 1988.

Sem adentrar no mérito de cada corrente que visa explicar a origem do Mandado de Injunção, haja vista não ser objeto deste trabalho, defendemos que esta garantia constitucional, nos moldes previstos na Constituição Federal, não encontra semelhança com nenhum instituto do Direito Comparado. Sobre este tópico, importante citar a lição de Flávia Piovesan (2001, p. 178): “De fato, nos moldes em que é concebido, o mandado de injunção não encontra similar no direito alienígena. Trata-se de verdadeira inovação da Constituição de 1988”.

No presente item, objetivou-se dissertar, em linhas gerais, sobre o Mandado de Injunção. Todavia, dada à importância do assunto e as constantes modificações de entendimento do Supremo Tribunal Federal, os efeitos da ordem proveniente sobre o instituto ora em exame será realizado em um tópico específico.

#### **2.4 Os efeitos do mandado de injunção e a jurisprudência do supremo tribunal federal**

Muito se tem discutido na doutrina e na jurisprudência sobre os efeitos do Mandado de Injunção, haja vista que a ordem proferida na decisão de um mandado de injunção pode ter caráter constitutivo ou mandamental.

O caráter constitutivo da decisão do mandado de injunção se perfaz, segundo a doutrina de Luís Roberto Barroso (2012, p. 170), no sentido que o “[...] juiz deve criar a

---



---

norma regulamentadora para o caso concreto, com eficácia *inter partes*, e aplicá-la, atendendo, quando seja o caso, à pretensão veiculada”. Desta forma, o juiz deveria agir como legislador positivo e realizar a regulamentação da situação fática que depende de lei, criando uma norma ao caso concreto para as partes daquela demanda. Caso ocorra a adoção desta corrente doutrinária faz-se necessário uma releitura do princípio da separação dos poderes, pois o Poder Judiciário estaria criando uma norma para regulamentar um fato social e, assim, estaria exercendo a função legiferante típica do Poder Legislativo.

Por sua vez, os que defendem que a ordem emanada do mandado de injunção teria caráter mandamental entendem, segundo Barroso (2012, p. 171), “[...] que caberia ao Poder Judiciário dar ciência ao órgão omissor da mora na regulamentação, para que este adote as providências necessárias [...]”.

Ao apresentar as duas teorias, o supradito autor se posiciona no sentido de conceder à ordem proveniente do mandado de injunção o caráter constitutivo, pois só assim, somente assim, estará se concedendo maior aplicabilidade ao instrumento mandamental previsto no art. 5º, LXXI, CF/88. Faz-se importante citar a lição do Ministro Barroso (2012, 170):

Esse caráter constitutivo, porém, só se verifica no plano da criação da normatividade ausente, pois o mandado de injunção tem nítido caráter instrumental. Uma vez suprida a ausência da norma, caberá ao órgão julgador fazê-la incidir, sem solução de continuidade, com vistas à resolução da situação concreta que lhe foi submetida. Aqui, então poderá declarar nulo um ato, constituir uma nova relação jurídica, condenar a alguma prestação ou mesmo emitir uma ordem, um mandamento para que se faça ou não alguma coisa.

Todavia, este posicionamento não foi o adotado, inicialmente, pelo Supremo Tribunal Federal. Para os ministros da suprema corte brasileira, afastando-se do ônus de concretizar direitos fundamentais e apoiando-se em argumentos clássicos, tais como o princípio da separação dos poderes, determinou que o mandado de injunção tem nítido caráter mandamental servindo, apenas, o *writ* constitucional como uma forma de notificar o Poder Legislativo de sua mora legiferante. Ressalta-se que ao se posicionar sobre o caráter mandamental o Supremo Tribunal Federal igualou o mandado de injunção à ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Sobre este posicionamento imperioso citar a crítica de Moreira (*apud* BARROSO, 2012, p. 172):

---

---

Conceber o mandado de injunção como simples meio de pautar a inexistência da norma reguladora e comunica-la ao órgão competente para a edição é reduzir a inovação a um sino sem badalo. Afinal, para dar ciência de algo a quem quer que seja, servia – e bastava – a boa e velha notificação.

Ao criticar o posicionamento da corte constitucional brasileira, Barroso (2012, p.172) afirma que: “[...] de acordo com a interpretação da Suprema Corte, há dois remédios constitucionais para que seja dada ciência ao órgão omissor do poder público, e nenhum para que se componha, em via judicial, a violação do direito constitucional pleiteado”.

Contudo, este entendimento do Supremo Tribunal Federal refere-se aos primeiros pronunciamentos sobre o mandado de injunção. Com o decorrer do tempo, o próprio Pretório Excelso, modificou seu entendimento sobre a natureza do pronunciamento proferido em sede de mandado de injunção.

Após reduzir a aplicabilidade das decisões em mandado de injunção a uma mera notificação ao órgão omissor, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Injunção 283-5, modificou seu entendimento e determinou que caso persistisse a mora legislativa de determinada norma de eficácia limitada esta deveria ser aplicada como norma de eficácia plena.

Esta nova visão do Supremo decorreu da análise do art. 8º, § 3º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, que determina aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição.

O Poder legislativo não editou a lei e os indivíduos lesados impetraram mandado de injunção no Poder Judiciário com o escopo de receber a indenização prevista no supramencionado dispositivo.

No julgamento da ação constitucional o Supremo Tribunal Federal determinou que o processo legislativo da norma infraconstitucional se iniciasse em 60 (sessenta) dias, inclusive com a realização da sanção presidencial. Afirmou-se, contudo, que ultrapassado o prazo supramencionado o impetrante poderia, utilizando-se da via processual adequada, requerer diretamente ao Poder Judiciário a indenização devida, mesmo sem existir lei infraconstitucional que regulamentasse a matéria.

---

---

Deste julgado podemos extrair duas mudanças de posicionamento na jurisprudência do Supremo no tocante ao mandado de injunção. Primeiro que se admitiu converter uma norma constitucional de eficácia limitada em norma de eficácia plena concedendo aos indivíduos o direito subjetivo público para requerer em juízo os direitos previstos na legislação constitucional. Segundo que o mandado de injunção é instrumento apto à concretização de quaisquer direitos que não possam ser usufruídos por falta de regulamentação legal e não somente os direitos fundamentais previsto na Constituição da República.

Todavia, foi com os julgamentos do Mandado de Injunção n. 670, 708 e 712, que tratavam sobre a omissão legislativa no tocante à possibilidade de greve dos servidores públicos (art. 37, VII, CF/88), que novamente o Supremo Tribunal Federal modificou seu entendimento em relação aos efeitos do Mandado de Injunção.

As supramencionadas demandas foram ajuizadas por entidades classistas de servidores públicos requerendo ao Supremo Tribunal Federal o direito de realizar movimentos grevistas em face do Poder Público visando melhores condições de trabalho. Todavia, este direito não poderia ser exercido, lícitamente, sem que houvesse a norma infraconstitucional que regulamentasse o movimento paredista.

A Suprema Corte ao analisar o caso concreto determinou a aplicação, analogicamente, da lei de greve dos trabalhadores da iniciativa privada (Lei 7.783/89).

Sobre o julgamento do Mandado de Injunção n. 708, importante citar o comentário de Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior (2012, p. 237):

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a injunção para garantir o direito de greve dos funcionários públicos, adotando a tese concretista, determinou que fosse aplicada, enquanto não formulada a lei, a legislação do setor privado aos impetrantes, garantindo uma norma que assegurasse o direito. Essa decisão pode marcar um passo importante para a efetivação das garantias constitucionais, passo que se esperava do Supremo Tribunal Federal há vinte anos!

Novamente, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal modificou seu entendimento, haja vista que não tornou a norma prevista no art. 37, VII, CF/88 de eficácia plena, mas se utilizando de métodos clássicos de integração de lacunas normativas, a analogia (art. 4º, LINDB), determinou a aplicação de uma norma que regulamenta caso semelhante.

O supramencionado entendimento, ao que parece, é o que se aplica, atualmente, na corte constitucional brasileiro, haja vista que foi reiterado no julgamento do mandado de injunção n. 758, onde se reconheceu o direito de servidores públicos, que trabalhassem em condições insalubres ou de risco, de requererem aposentadoria especial com base na lei de

---

---

benefícios previdenciários do regime geral de previdência social (Lei 8.213/91), haja vista que não há lei que regulamente o disposto no art. 40, § 4º, CF, norma constitucional que prevê aposentadoria especial para servidores públicos que laborem em condições insalubres e perigosas.

Neste ínterim, faz-se necessário citar o comentário de Luís Roberto Barroso (2012, p. 177) sobre este entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Com essa decisão, o STF finalmente diferenciou, no que concerne aos efeitos, o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, conferindo ao primeiro a potencialidade de afastar, desde logo, a omissão constitucional. Trata-se de um avanço capaz de retirar do limbo o mandado de injunção, sobretudo pelo fato de o STF ter admitido a possibilidade de dar à decisão eficácia *erga omnes*, a despeito da inexistência de previsão legal ou constitucional nesse sentido.

Registre-se, que ao julgar o Mandado de Injunção n. 712 o Supremo Tribunal Federal determinou que sua decisão teria eficácia *erga omnes*, assim, ao julgar um instrumento do controle difuso de constitucionalidade, que *a priori*, mantém os efeitos da decisão entre as partes, a corte constitucional brasileira estendeu, sem quaisquer previsão legal, seu entendimento a todos os casos semelhantes, adotando, desta forma, a teoria concretista geral direta.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando o contexto político-jurídico que foi rompido pela Constituição Federal de 1988 verifica-se que é extremamente necessário as diversas garantias e direitos fundamentais previstos no texto constitucional, sendo que recebeu a alcunha de constituição cidadã, tendo em vista os diversos direitos e garantias conferidos à população.

Todavia, determinados direitos não podem ser exercidos plenamente pelos indivíduos, pois se faz necessário a regulamentação legal por parte do Poder Legislativo.

Dessa forma, o presente trabalho visa informar quais as consequências decorrentes da mora do legislador em realizar seu mister constitucional, quais sejam, perda da força normativa da constituição, insegurança jurídica e descrédito do indivíduo nos direitos resguardados no texto constitucional.

Todavia, em que pese existir as omissões legais e, por muitas vezes, a falta de vontade política de se regulamentar todas as normas de aplicabilidade limitada, o legislador

---

constituente originário previu um instrumento processual capaz de sanar os prejuízos decorrentes da omissão legislativas.

Neste ínterim, o Mandado de Injunção é um instrumento, extremamente, eficaz para conceder aplicabilidade às normas constitucionais, desde que o Supremo Tribunal Federal entenda que esta ação constitucional não é um mero expediente para se declarar uma omissão legislativa, mas sim, uma ferramenta que concede efetividade aos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Verbatim, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CUNHA JÚNIOR. Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

HACHEM, Daniel Wunder. **Mandado de Injunção e Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MENDES. Gilmar Ferreira e BRANCO. Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção Judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

---