

Do déficit normativo à governança constitucional: releituras do mandado de injunção à luz das *injunctions* anglo-saxãs

From Normative Deficit to Constitutional Governance: Rereading the Writ of Injunction in Light of Anglo-Saxon Injunctions

Jamile Gonçalves Caliss¹

Eliana Franco Neme²

Renato Zanolli Montefusco³

Resumo: O presente artigo examina o mandado de injunção no constitucionalismo brasileiro contemporâneo, introduzindo a temática da insuficiência normativa estrutural que compromete a concretização dos direitos fundamentais e desafia a capacidade do Estado Democrático de Direito de oferecer respostas institucionais adequadas. A relevância e a originalidade do estudo decorrem da necessidade de reinterpretar o mandado de injunção para além de sua função corretiva tradicional, compreendendo-o como peça central de uma arquitetura constitucional de governança, especialmente em contextos marcados por complexidade social, aceleração tecnológica e omissões legislativas reiteradas. O problema de pesquisa que orienta a investigação consiste em compreender se, e em que medida, o mandado de injunção é capaz de enfrentar de forma consistente as omissões normativas, preservando simultaneamente a legitimidade democrática e o equilíbrio entre os Poderes. Assim, o objetivo do artigo é analisar a trajetória histórica, a evolução jurisprudencial, a transformação concretista do Supremo Tribunal Federal, o impacto da Lei 13.300/2016 e o diálogo possível com as *injunctions* anglo-saxãs, a fim de delinear o papel contemporâneo do instituto e suas projeções futuras. Metodologicamente, adota-se abordagem interdisciplinar que combina análise dogmática, reconstrução jurisprudencial, exame crítico de teoria constitucional, diálogo com sociologia das instituições e incursões de direito comparado. As conclusões indicam que o mandado de injunção se consolidou como instrumento indispensável para a efetividade dos direitos fundamentais, embora ainda enfrente desafios relacionados à coordenação entre Poderes, à necessidade de maior responsabilidade legislativa e ao risco de hipertrofia judicial. O estudo demonstra, ainda, que sua atuação tende a se expandir

¹ Doutorado em Direito com ênfase em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos pela Faculdade de Direito de Bauru (CEUB-ITE). Professora de Educação Superior da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Unidade Passos. Professora Titular Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Unidade Passos. Professora Titular Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos na Universidade de Araraquara (UNIARA).

² Livre-Docente em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto FDRP/USP. Professora Titular Faculdade de Direito de Ribeirão Preto FDRP/USP.

³ Doutor em Ciência, Tecnologia e Sociedade pela Universidade Federal de São Carlos (PPGCTS-UFSCar). Professor de Ensino Superior Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Unidade Passos.

em áreas tecnológicas e regulatórias emergentes, sugerindo novas agendas de pesquisa orientadas à avaliação empírica de seus efeitos e ao desenvolvimento de modelos colaborativos de concretização constitucional.

Palavras-chave: Mandado de injunção. Omissão legislativa. Direitos fundamentais. Jurisdição constitucional. Efetividade constitucional. Governança democrática.

Abstract: This article examines the writ of injunction within contemporary Brazilian constitutionalism, addressing the broader problem of structural normative insufficiency that affects the implementation of fundamental rights and challenges the State's capacity to provide coherent institutional responses. The study's relevance and originality lie in proposing a renewed interpretation of the writ of injunction as a key component of constitutional governance, especially in contexts of social complexity, technological acceleration, and persistent legislative inertia. The research question guiding the investigation concerns whether, and to what extent, the writ of injunction can effectively confront legislative omissions while preserving democratic legitimacy and maintaining institutional balance. The article aims to analyze the historical evolution of the remedy, its jurisprudential transformation, the concretist turn of the Supreme Federal Court, the impact of Law 13.300/2016, and its comparative dialogue with Anglo-American injunctions, in order to delineate the contemporary role of the instrument and its future implications. Methodologically, the study adopts an interdisciplinary approach that combines doctrinal analysis, jurisprudential reconstruction, critical constitutional theory, sociological perspectives on legal institutions, and comparative law. The findings indicate that the writ of injunction has become essential for the protection and materialization of constitutional rights, although it still faces challenges involving institutional coordination, legislative responsibility, and the risk of judicial overreach. The article concludes that the instrument is likely to expand into emerging technological and regulatory fields, thus opening avenues for empirical research and for the construction of collaborative models of constitutional implementation.

Keywords: Writ of injunction. Legislative omission. Fundamental right. Constitutional adjudication. Constitutional effectiveness. Democratic governance.

1. Introdução

Tendo como pano de fundo a persistência de omissões legislativas que desidratam a força normativa da Constituição de 1988, este artigo investiga em que medida o mandado de injunção, especialmente no regime consolidado pela Lei 13.300/2016, pode ser reinterpretado como instrumento de governança constitucional, isto é, como técnica decisória voltada a impedir que déficits normativos reiterados convertam direitos fundamentais em promessas meramente programáticas. O problema de pesquisa consiste em

delimitar até onde o mandado de injunção pode enfrentar omissões normativas de modo consistente sem degradar a legitimidade democrática e o equilíbrio entre os Poderes, examinando, para esse fim, sua evolução jurisprudencial e a racionalidade de suas respostas provisórias.

Parte-se da hipótese de que a virada concretista do STF e sua posterior positivação deslocaram o mandado de injunção de um remédio predominantemente declaratório para um mecanismo de integração normativa calibrada, com afinidades funcionais, embora não identitárias, com *injunctons* e *structural remedies* anglo-saxões. Metodologicamente, combina-se análise dogmática e reconstrução jurisprudencial do STF com direito comparado (*equity* inglesa e experiência norte-americana de litígios estruturais), além de avaliação crítica dos limites institucionais do transplante conceitual. Ao final, sustenta-se que a utilidade do instituto cresce precisamente onde a política falha de modo persistente, mas que sua legitimidade depende de provisoriedade real, parcimônia normativa e desenho dialógico capaz de reimputar responsabilidade ao legislador.

Assim estruturado, o artigo busca demonstrar que o Mandado de Injunção brasileiro, embora permaneça vinculado ao modelo *civil law* e ao desenho constitucional de 1988, passou a aproximar-se de uma lógica remediadora mais complexa, capaz de operar com efeitos prospectivos, impor condutas estatais e promover ajustes institucionais graduais. A análise comparada com as *injunctons* permite compreender os elementos que favorecem esse alinhamento e os fatores que o limitam, oferecendo uma leitura renovada do papel das cortes constitucionais em democracias marcadas por déficits legislativos persistentes.

2. Omissões inconstitucionais e a crise da efetividade constitucional

A compreensão das omissões inconstitucionais no constitucionalismo brasileiro exige superar uma leitura meramente procedimental do fenômeno. A omissão não é apenas ausência de lei, mas um déficit institucional que corrói a força normativa da Constituição e compromete sua aptidão para orientar políticas públicas. Como é possível observar (Canotilho, 2003), a Constituição mantém seu caráter jurídico quando acompanhada de mecanismos efetivos de implementação; sem eles, tende a converter-se em promessa política desprovida de densidade normativa. Essa disjunção entre norma e realidade incide com especial gravidade sobre grupos socialmente vulneráveis, para os quais a não regulamentação opera como forma silenciosa de exclusão.

A Constituição de 1988, ao adotar projeto dirigente e consagrar catálogo robusto de direitos, pressupôs atuação cooperativa entre os Poderes para viabilizar prestações sociais, econômicas, culturais e ambientais. O caráter expansivo e transformador do texto reforça sua vocação normativa, mas também amplia a exposição a omissões, seja pela complexidade técnico-regulatória, seja pela resistência política em enfrentar temas distributivos sensíveis (Barroso, 2017). Por isso, a omissão deve ser lida como falha de conformação do programa constitucional, pois, ela frustra a passagem do direito enunciado ao direito exercitável.

Em termos dogmáticos, as omissões podem ser absolutas, quando inexistem parâmetros normativos mínimos, ou parciais, quando a disciplina é insuficiente, fragmentária ou seletiva. Há, ainda, omissões impróprias, particularmente corrosivas, pois criam aparência de cumprimento constitucional enquanto perpetuam desigualdades e lacunas de proteção (Sarlet, 2007). Em qualquer dessas hipóteses, o núcleo do problema é o mesmo: direitos permanecem formalmente reconhecidos, mas materialmente indisponíveis.

No Brasil, a crise de efetividade constitucional tem raízes no acúmulo histórico de comandos dependentes de regulamentação, sobretudo no campo

dos direitos sociais (Silva, 2009). A consequência é a produção de uma cidadania condicional: milhões de pessoas tornam-se reféns de inércias legislativas em áreas decisivas para a vida digna. Em contextos de conflito distributivo e instabilidade política, a tendência é deslocar para as cortes o custo de decisões impopulares, convertendo omissões em gatilhos de judicialização (Hirschl, 2004). A omissão deixa, assim, de ser mero descumprimento formal e passa a operar como problema democrático estrutural, porque compromete a legitimidade do sistema representativo ao frustrar expectativas constitucionais reiteradamente assumidas e não cumpridas (Clève, 1995).

Esse deslocamento decisório produz um duplo efeito. De um lado, a judicialização pode funcionar como barreira contra a invisibilização política de grupos vulneráveis; de outro, intensifica tensões interinstitucionais e pressiona a legitimidade do Judiciário quando as respostas assumem feição estrutural (Sunstein, 2001). Foi precisamente nesse contexto que, a partir dos anos 2000, o Supremo Tribunal Federal passou a reconhecer que a mera declaração de omissão era insuficiente para proteger direitos, evoluindo para soluções concretistas. Essa virada não se explica adequadamente como voluntarismo, mas como resposta pragmática a omissões persistentes: a Corte passou a admitir parâmetros normativos provisórios, movimento posteriormente estabilizado pela Lei 13.300/2016, que fortaleceu o mandado de injunção como mecanismo de integração supletiva (Mendes, 2018).

A expansão da jurisdição constitucional diante de déficits normativos recoloca o debate sobre capacidade institucional e limites do remédio judicial. Decisões judiciais podem ser simbolicamente relevantes, mas tendem a produzir transformações sociais restritas se não houver adesão e implementação por atores políticos e administrativos (Rosenberg, 1991). Ao mesmo tempo, quando a omissão inviabiliza a fruição do direito, a própria exigência de otimização de princípios torna-se bloqueada: a ponderação dentro das possibilidades fáticas e jurídicas pressupõe, em larga medida, um

mínimo de normatividade habilitante (Alexy, 2009). O problema, portanto, não é apenas o “espaço” do Judiciário, mas a falta de condições institucionais para que o sistema político cumpra o programa constitucional.

Além disso, as omissões frequentemente reproduzem desigualdades estruturais: grupos com capacidade de organização e pressão conseguem impulsionar regulações favoráveis, enquanto grupos vulneráveis permanecem fora do radar deliberativo, fenômeno próximo é descrito como injustiça estrutural (Young, 2006). Nesse sentido, a omissão não é neutralidade, mas mecanismo de distribuição assimétrica de proteção. Por isso, o mandado de injunção emerge como resposta constitucional à falha sistêmica, inicialmente concebido para suprir omissões impeditivas do exercício de direitos e, progressivamente, orientado a produzir proteção eficaz em ambiente institucional fragmentado.

A omissão prolongada, por fim, também pode ser lida como déficit deliberativo, na medida em que enfraquece a capacidade do sistema democrático de transformar demandas normativas em decisões vinculantes (Habermas, 1997). A inação parlamentar abre espaço para ocupações normativas pelo Executivo via regulamentos e para integrações supletivas pelo Judiciário, reconfigurando o equilíbrio entre Poderes e tensionando concepções clássicas de separação funcional. Nesse cenário, a legitimidade do remédio judicial deve ser avaliada também em chave substancial: decisões orientadas por princípios podem realizar uma democracia mais consistente do que majoritarismos indiferentes a minorias e vulneráveis (Dworkin, 1999). Ainda assim, remédios estruturais exigem prudência, pois ordens amplas podem exceder capacidades institucionais dos tribunais e gerar efeitos contraproducentes (Fiss, 1984).

Em síntese, as omissões legislativas no Brasil figuram entre os maiores desafios à efetividade constitucional. Elas não se resolvem por declarações formais de inércia, mas exigem respostas juridicamente densas e institucionalmente calibradas, capazes de proteger direitos sem converter a

jurisdição constitucional em substituto permanente da deliberação democrática. É nesse ponto que o diálogo comparado com modelos anglo-saxões de *injunctions* e remédios estruturais pode ser heurístico, desde que usado em chave funcional e crítica, para compreender o mandado de injunção como técnica de proteção contra déficits normativos reiterados, sem naturalizar transplantes institucionais.

3. Mandado de Injunção e a estrutura das omissões constitucionais: fundamentos, evolução e desafios contemporâneos

A compreensão do Mandado de Injunção demanda articular sua gênese, sua função no projeto constitucional de 1988 e a trajetória interpretativa construída nas últimas décadas. Embora concebido para enfrentar a ausência de norma regulamentadora indispensável ao exercício de direitos, o instituto traduz uma concepção mais exigente de constitucionalismo: a força normativa da Constituição depende de mecanismos capazes de reagir às omissões do legislador e impedir que comandos constitucionais permaneçam inexercitáveis. Desde a Constituinte, já se advertia que a previsão do remédio constitucional implicava reconhecer a inatividade legislativa como obstáculo potencialmente estrutural ao programa constitucional, legitimando a atuação judicial como garantia última da funcionalidade do texto (Canotilho, 2003; Clève, 1995).

A formulação inicial do instituto, contudo, foi marcada por deferência ao legislador. A jurisprudência originária do Supremo Tribunal Federal limitava-se, em regra, à declaração de mora legislativa, com comunicação ao órgão competente e suspensão do processo, sob o argumento de evitar interferência indevida no espaço político e preservar a separação de poderes no contexto de redemocratização (Baracho, 1996; Bastos, 1991). Essa autocontenção assumia, portanto, uma racionalidade institucional: manter a legitimidade democrática do Judiciário por meio de contenção decisória.

Ocorre que a expectativa de autorregulação legislativa célere não se confirmou. A persistência de normas constitucionais sem regulamentação produziu vulnerabilidades jurídicas e comprometeu a concretização de direitos fundamentais, evidenciando a insuficiência do modelo não concretista. Como sé possível sustentar (Sarlet, 2007), tutela judicial reduzida a gesto simbólico não satisfaz a exigência de proteção mínima do direito fundamental. Nesse cenário, o acúmulo de omissões, inclusive de natureza estrutural, impulsionou a migração gradual para soluções concretistas, associadas a casos paradigmáticos como o MI 283 e o MI 670, nos quais o STF passou a admitir parâmetros provisórios para viabilizar o exercício do direito até a atuação do legislador.

Essa inflexão representou mudança paradigmática. Consolidou-se a percepção de que a efetividade constitucional não pode ser condicionada exclusivamente à iniciativa legislativa quando a omissão é reiterada, sob pena de esvaziamento da força vinculante da Constituição. Embora não caiba ao Judiciário substituir integralmente o legislador, tampouco lhe é permitido tolerar que a ausência de regulamentação torne inócuos comandos constitucionais, sobretudo quando o bloqueio normativo alcança direitos fundamentais (Barroso, 2017).

A experiência brasileira também dialoga, em chave funcional e não transplantável, com modelos estrangeiros de enfrentamento da insuficiência normativa. No direito norte-americano, as *injunctions* e, em particular, os litígios estruturais evidenciam que a jurisdição pode assumir papel ativo na implementação de direitos quando a política majoritária falha em produzir respostas adequadas, sem que isso se reduza a voluntarismo judicial (Fiss, 1978; Chayes, 1976; Sunstein, 2001). No Reino Unido, a tradição das *injunctions* nos tribunais de *equity* igualmente revela uma racionalidade de suprimento equitativo de lacunas, ainda que em arquitetura institucional distinta (Maitland, 1936; Dawson, 1968). Essas experiências iluminam o

Mandado de Injunção como técnica de proteção contra bloqueios normativos, desde que se reconheça a especificidade do desenho constitucional brasileiro.

No plano interno, a consolidação do concretismo foi estabilizada pela Lei 13.300/2016, que reconheceu a possibilidade de fixação de medidas normativas provisórias quando a omissão inviabiliza o exercício de direitos. Ao atribuir provisoriedade às soluções judiciais e vinculá-las à futura atuação legislativa, a lei pretendeu compatibilizar efetividade e separação de poderes, preservando a centralidade democrática do processo legislativo sem sacrificar a fruição do direito (Mendes, 2018).

Persistem, ainda assim, questões teóricas sobre a extensão adequada da atuação judicial diante de omissões prolongadas. A literatura contemporânea enfatiza que decisões devem ser eficazes, mas institucionalmente calibradas: compete ao Judiciário oferecer balizas mínimas que tornem o direito exercitável, evitando detalhamento excessivo que transborde a competência judicial e degrade a racionalidade deliberativa do Legislativo (Alexy, 2009; Barak, 2006; Fallon, 2008). Tal perspectiva converge com modelos de diálogo interinstitucional nos quais a proteção de direitos resulta de interação e responsabilização recíproca entre os Poderes, e não de hegemonia institucional (Tushnet, 2008; Waldron, 2006).

O problema se torna mais agudo quando a omissão é estrutural. Em domínios como saúde, inclusão, proteção de grupos vulneráveis e direitos sociais, a edição de uma lei pode ser condição necessária, mas não suficiente para reverter déficits persistentes de implementação. Nesses casos, o Mandado de Injunção pode operar como indutor de reordenação institucional mais ampla, o que coloca em pauta capacidade de coordenação, desenho de remédios e, eventualmente, algum grau de monitoramento. Embora o Brasil não tenha consolidado instrumentos de supervisão contínua comparáveis aos do Judiciário norte-americano, a experiência nacional com litígios de forte impacto coletivo, como aqueles relativos ao sistema penitenciário e a políticas públicas de saúde, sugere crescente reconhecimento de que certas omissões

demandam respostas judiciais mais complexas do que a simples declaração de mora.

A trajetória do Mandado de Injunção revela, assim, um laboratório constitucional de manejo das relações entre Legislativo e Judiciário em um ambiente marcado por disfunções legislativas persistentes. Sob a lente do constitucionalismo transformador, a efetividade dos direitos depende de um ecossistema institucional capaz de produzir cooperação e responsabilidade compartilhada, evitando tanto a abdicação legislativa quanto a captura judicial do espaço político (Dixon, 2017; Gargarella, 2014). Nesse contexto, o Mandado de Injunção desempenha papel singular ao tornar visível e juridicamente relevante a insuficiência normativa, impondo ao sistema político o enfrentamento do déficit.

Portanto, o Mandado de Injunção constitui resposta institucional às omissões legislativas que dificultam a realização do projeto constitucional de 1988. Sua evolução reflete o esforço de equilibrar proteção efetiva de direitos e respeito à separação de poderes, exigindo do Judiciário sensibilidade institucional, fundamentação reforçada e compromisso com a integridade constitucional, sobretudo quando a omissão se converte em padrão e não em exceção.

4. A evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal: da autocontenção à posição concretista

A trajetória jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em torno do Mandado de Injunção é um dos movimentos interpretativos mais significativos do constitucionalismo brasileiro pós-1988. A passagem do modelo autocontido para a posição concretista não se resume a uma escolha técnica sobre efeitos processuais: ela expressa uma disputa de fundo sobre o que significa garantir a força normativa da Constituição em um contexto de

omissões legislativas reiteradas, isto é, em que a ausência de regulamentação deixa de ser exceção e passa a operar como padrão de bloqueio de direitos.

Nos primeiros anos após a promulgação da Constituição, o STF assumiu postura marcadamente autocontida. Predominou a compreensão de que o mandado de injunção não autorizava o Judiciário a produzir “normatividade” em substituição ao legislador, sob pena de violação à separação de poderes. Assim, o remédio era reduzido, em geral, à declaração de mora legislativa e à comunicação ao órgão competente, sem a fixação de parâmetros aplicáveis ao caso concreto (Bastos, 1991; Baracho, 1996). Dogmaticamente, a autocontenção se apresentava como cautela institucional: preservava a centralidade democrática do Parlamento e evitava que o Judiciário fosse percebido como instância normativa originária.

A experiência constitucional concreta, porém, demonstrou os limites desse arranjo. A persistência de dispositivos constitucionais dependentes de regulamentação produziu um efeito paradoxal: quanto mais a Constituição prometia, mais direitos permaneciam inexercitáveis quando faltava mediação legislativa. Nesses casos, a decisão meramente declaratória não removia o bloqueio normativo, tampouco criava incentivos reais para a atuação parlamentar. Ao contrário, a autocontenção podia estabilizar a paralisia, convertendo o mandado de injunção em instrumento de baixa eficácia prática, com alto potencial de frustração social. Como adverte Sarlet (2007), tutela jurisdicional que se limita ao simbolismo é insuficiente quando o problema é a ausência de condições mínimas de fruição do direito fundamental.

Esse acúmulo de casos e a reiterada incapacidade de superar omissões deslocaram gradualmente o centro de gravidade do debate. O STF passou a reconhecer que a omissão prolongada não é um “vazio neutro”, mas uma forma de inconstitucionalidade com efeitos materiais, já que impede a concretização de direitos e produz desigualdades na medida em que somente alguns grupos conseguem, por vias paralelas, contornar o bloqueio normativo. Nesse movimento, tornou-se mais convincente a tese de que a jurisdição

constitucional não pode ser neutralizada pela inércia legislativa, sobretudo quando a omissão se prolonga de modo persistente ou estrutural (Barroso, 2017). A mudança, portanto, não se explica adequadamente como mero “ativismo”, mas como reorientação das condições de legitimidade da própria proteção jurisdicional: se a Constituição é vinculante, a ausência de lei não pode funcionar como cláusula de imunidade estatal.

A inflexão ganhou contornos decisivos nos julgamentos sobre o direito de greve dos servidores públicos. Nos MI 670, 708 e 712, o Supremo aplicou provisoriamente, ao serviço público, a Lei de Greve do setor privado, estabelecendo um regime jurídico supletivo até que o legislador editasse disciplina específica. O ponto dogmático central foi a recusa do “condicionamento indefinido” do exercício do direito à vontade política majoritária, quando esta se revela reiteradamente omissa. Com isso, o mandado de injunção deixou de operar apenas como registro formal da omissão e passou a funcionar como técnica de garantia provisória do núcleo do direito, com parâmetros mínimos de aplicabilidade enquanto a regulamentação legislativa não se materializasse.

A partir daí, consolidou-se a posição concretista como resposta institucional ao déficit normativo. Ela não elimina a separação de poderes, mas a reinscreve em outra gramática: o Judiciário não assume a função legislativa em caráter definitivo; ele atua de modo supletivo e provisório para impedir que a omissão destrua a normatividade constitucional. Por isso, a leitura mais sofisticada desse período não é a de uma simples “substituição” do Legislativo, mas a de uma dinâmica de corresponsabilidade em que decisões injuntivas provocam o sistema político, tornam visível o custo constitucional da inércia e protegem o direito contra danos irreversíveis (Tushnet, 2008; Waldron, 2006). A função da decisão injuntiva, nessa chave, é simultaneamente protetiva e institucional: proteger o direito no caso concreto e reimputar ao legislador o dever de deliberar.

A Lei 13.300/2016 estabilizou esse deslocamento ao prever expressamente a possibilidade de medidas normativas provisórias, com natureza transitória e cessação diante de atividade legislativa superveniente. Ao fazê-lo, buscou compatibilizar efetividade e separação de poderes, preservando a centralidade democrática do processo legislativo sem tolerar que a omissão inviabilize o exercício de direitos (Mendes, 2018). A lei, contudo, não resolve por si só o problema central: como calibrar o conteúdo da integração judicial para que ela seja suficiente, mas não intrusiva; e como garantir que a “provisoriedade” seja real, e não uma normalização de regimes supletivos.

É nesse ponto que se concentram os desafios teóricos e práticos contemporâneos. A intervenção judicial deve ser proporcional ao déficit constitucional e orientada pela solução menos intrusiva compatível com a efetividade, fixando balizas mínimas que viabilizem o exercício do direito, sem produzir regulações detalhadas que excedam a posição institucional do tribunal (Alexy, 2009; Barak, 2006; Fallon, 2008).

A literatura sobre remédios estruturais reforça, ademais, que omissões complexas frequentemente se conectam a capacidades administrativas, desenho institucional e restrições orçamentárias, o que exige prudência na formulação de ordens e atenção à implementabilidade das soluções (Chayes, 1976; Fiss, 1978).

Em síntese, o concretismo é defensável como resposta à omissão persistente, mas sua legitimidade depende de critérios de necessidade, parcimônia normativa e desenho decisório que mantenha o legislador sob dever de agir, em vez de confortável com a substituição judicial.

5. *Injunctions* no direito inglês e norte-americano e o Mandado de Injunção brasileiro: convergências funcionais, diferenças institucionais e reconstrução crítica

A comparação entre o Mandado de Injunção brasileiro e as *injunctions* anglo-saxãs revela um diálogo complexo entre tradições jurídicas distintas e modos diversos de conceber o papel do Judiciário na garantia de direitos. Essa aproximação não deve ser conduzida por equivalência formal entre institutos, mas por analogia funcional: em diferentes sistemas, tribunais foram chamados a responder a insuficiências normativas e falhas estatais que impediam a aplicação efetiva do direito.

O ponto de partida comum é o reconhecimento de que o formalismo legal pode falhar em proteger posições jurídicas fundamentais, exigindo atuação jurisdicional capaz de recompor a integridade do sistema normativo. No Brasil, o Mandado de Injunção nasce da Constituição de 1988 como resposta à inércia legislativa que historicamente comprometeu a eficácia de direitos constitucionais; no mundo anglo-saxão, as *injunctions* emergem da tradição da *equity*, concebidas como remédios judiciais para suprir insuficiências do *common law* e prevenir danos que o direito estrito não conseguia evitar.

No direito inglês, as *injunctions* se formam na tradição da *equity*, desenvolvida paralelamente ao *common law* para oferecer respostas flexíveis quando as regras estritas do direito comum se mostravam inadequadas para realizar justiça no caso concreto.

A *equity* não rompe com o *common law*, mas o complementa, permitindo ao tribunal moldar remédios mandamentais, ordenando ou vedando condutas para evitar prejuízos irreparáveis e preservar a coerência do sistema jurídico (Maitland, 1936).

A força da injunção está em sua plasticidade remediadora, pois, ela opera quando a normatividade ordinária não oferece tutela suficiente, funcionando como instrumento de prevenção e conformação de comportamentos, inclusive em litígios envolvendo obrigações públicas (Dawson, 1968). Ainda assim, trata-se de atuação em ambiente institucional

marcado pela soberania parlamentar e por uma cultura de deferência política mais intensa do que a dos sistemas constitucionalizados. Por isso, a injunção inglesa não foi concebida como técnica de suplência legislativa vinculada a deveres normativos impostos ao Parlamento por um catálogo rígido de direitos, mas como remédio equitativo vocacionado a resolver situações de inadequação do direito comum.

Nos Estados Unidos, a *injunction* ganha dimensão mais robusta ao se articular ao judicial review e ao vocabulário dos direitos. A literatura clássica sobre *structural reform litigation* demonstra que, sobretudo a partir de meados do século XX, cortes passaram a utilizar *injunctions* para enfrentar violações constitucionais associadas a padrões institucionais persistentes, com ordens de cumprimento, prazos e, em certos casos, supervisão judicial prolongada (Chayes, 1976; Fiss, 1978).

O caso *Brown v. Board of Education* é paradigmático: a declaração de inconstitucionalidade da segregação exigiu, para produzir efeitos, um regime de implementação capaz de enfrentar resistências políticas e administrativas, contexto no qual remédios injuntivos foram mobilizados como técnica de efetivação. A lógica subjacente é funcional, na qual, a injunção visa produzir condições institucionais necessárias à eficácia dos direitos, sem se reduzir a um gesto meramente declaratório (Sunstein, 2001).

Ao mesmo tempo, essa experiência é objeto de críticas relevantes: a intervenção judicial extensa pode tensionar legitimidade democrática e expor limites de capacidade institucional, como enfatiza a literatura sobre a efetividade e os riscos do judicial *enforcement* em políticas públicas (Rosenberg, 1991). Em outras palavras, o potencial emancipatório das *structural injunctions* convive com o risco de *government by judiciary*, tema recorrente na teoria constitucional, sobretudo em sociedades plurais (Waldron, 2006).

A experiência brasileira seguiu caminho distinto. O Mandado de Injunção foi desenhado pelo constituinte para suprir omissões legislativas que

inviabilizam o exercício de direitos, e não para controlar condutas privadas típicas ou para instaurar supervisões judiciais prolongadas sobre políticas públicas. Sua legitimidade deriva diretamente do texto constitucional, não de uma tradição jurisprudencial incremental. Ainda assim, a evolução doutrinária e jurisprudencial, em especial a virada concretista e a posterior Lei 13.300/2016, expandiu a funcionalidade do instituto ao admitir parâmetros normativos provisórios para viabilizar o direito constitucional, aproximando-o, em chave estritamente funcional, de certos usos injuntivos, porém sob limites rígidos impostos pela separação de poderes e pela centralidade democrática do legislador.

Essa aproximação funcional não elimina diferenças estruturais. A primeira diz respeito ao fundamento: as *injunctions* são remédios de criação judicial próprios do *common law*, legitimados pela prática histórica e pela autoridade do precedente; o Mandado de Injunção é criação constitucional normativa, cuja extensão deve ser justificada a partir da moldura textual e de sua compatibilidade com o desenho democrático. A segunda diferença está na estrutura do litígio: as *injunctions* frequentemente derivam de conflitos concretos em que o juiz ordena ou proíbe comportamentos para prevenir danos; o Mandado de Injunção opera predominantemente na esfera pública e tem por objeto a omissão legislativa, visando restaurar a normatividade constitucional bloqueada. A terceira diferença concerne ao alcance: as *injunctions*, sobretudo no modelo norte-americano, podem desdobrar-se em ordens detalhadas, com planos de cumprimento e supervisão de longo prazo, ao passo que o Mandado de Injunção, conforme a Lei 13.300/2016, deve limitar-se ao necessário para assegurar o exercício do direito, com disciplina provisória até que o legislador atue.

Apesar dessas assimetrias, convergências relevantes emergem do diálogo comparado. Ambos os instrumentos respondem a déficits de implementação e reconhecem que a efetividade dos direitos não pode depender exclusivamente da dinâmica política majoritária, especialmente

quando esta se mostra reiteradamente omissa. Em chave contramajoritária, o Judiciário é acionado para salvaguardar a integridade normativa do sistema, seja diante da insuficiência do *common law*, seja diante da omissão legislativa que bloqueia direitos constitucionalmente assegurados. A literatura do constitucionalismo transformador, em particular, sublinha que constituições compromissórias carregam déficits de concretização que dificilmente são superados apenas pelo Legislativo, exigindo arranjos institucionais de corresponsabilidade, nos quais cortes podem operar como catalisadoras de implementação, sem absorver integralmente o espaço deliberativo (Gargarella, 2014).

Nessa moldura, o modelo brasileiro pode ser descrito como intermediário: admite integração normativa mínima e provisória para tornar o direito exercitável, mas preserva ao legislador a conformação definitiva, aproximando-se de uma lógica dialógica de provocação institucional (Mendes, 2018).

O diálogo comparado também permite compreender por que a importação acrítica de categorias estrangeiras é metodologicamente perigosa. A experiência norte-americana demonstra que remédios injuntivos estruturais podem ser decisivos para romper padrões institucionais de violação de direitos, mas também evidencia riscos de expansão judicial desmedida e de tensionamento democrático quando a supervisão se prolonga e substitui a deliberação política (Rosenberg, 1991; Waldron, 2006).

No Brasil, a tentação de equiparar o Mandado de Injunção às *structural injunctions* pode produzir desequilíbrios institucionais, sobretudo em ambiente de hiperjudicialização e fragilidade deliberativa. A solução legislativa de 2016, ao impor limites de provisoriedade e necessidade, pode ser lida como resposta institucional a esse risco: permite tutela concretista para impedir a inutilização do direito, mas preserva o espaço democrático do legislador e desincentiva a normalização de regimes supletivos permanentes.

Em síntese, o Mandado de Injunção desenvolveu identidade própria, moldada pelo constitucionalismo normativo brasileiro e orientada a garantir a força vinculante da Constituição diante de omissões legislativas persistentes. Ele se inspira funcionalmente em remédios injuntivos, mas não os reproduz. Sua racionalidade é calibrada e cooperativa: busca a máxima efetividade possível dos direitos sem romper a estrutura constitucional, mantendo o equilíbrio entre Poderes e evitando que a exceção injuntiva se converta em modo ordinário de produção normativa.

A experiência inglesa ilumina a plasticidade remediadora da *equity*; a norte-americana evidencia o potencial e os riscos das injunções estruturais. A lição comparada central para o constitucionalismo brasileiro, portanto, é dupla: ignorar omissões sistemáticas corrói a força normativa da Constituição; porém, responder a elas por integração judicial sem critérios de necessidade, provisoriedade e parcimônia pode deslocar, de modo patológico, o centro de gravidade da normatividade democrática.

O desafio é sustentar um ponto de equilíbrio em que a tutela seja suficientemente forte para proteger direitos diante da inércia, e suficientemente contida para não substituir, de forma estável, a deliberação parlamentar.

6. Mandado de Injunção e Estado Democrático de Direito: legitimidade, separação de poderes e jurisdição constitucional

A análise do Mandado de Injunção à luz do Estado Democrático de Direito expõe tensões estruturais entre separação de poderes, efetividade dos direitos fundamentais e papel do Judiciário diante da omissão legislativa. A Constituição de 1988 não trata a efetividade como horizonte retórico, mas como imperativo jurídico, quando a regulamentação é condição de exercitabilidade do direito, a omissão deixa de ser disfunção administrativa e se converte em violação institucional que esvazia a força vinculante do texto

constitucional. Nesse cenário, o Mandado de Injunção opera como mecanismo de contenção do “vácuo normativo” que, se prolongado, transforma direitos em promessas inoperantes.

A legitimidade democrática dessa atuação judicial é frequentemente questionada a partir do argumento contramajoritário. Contudo, a jurisdição constitucional não se legitima pela origem eleitoral, mas pela submissão à Constituição e pela qualidade pública de suas razões. Quando a omissão impede o exercício de direitos, a decisão injuntiva não se confunde com usurpação legislativa, mas com garantia de eficácia mínima do direito, sobretudo quando o déficit normativo atinge grupos com baixa capacidade de vocalização política (Barroso, 2017). A crítica relevante, portanto, não é se o Judiciário “pode agir”, mas sob quais condições normativas e institucionais essa ação permanece compatível com o princípio democrático.

É por isso que a abordagem dialógica oferece um enquadramento mais preciso. Em vez de antagonismo entre Poderes, o desenho constitucional pressupõe interdependência e corresponsabilidade na realização do programa constitucional: a decisão injuntiva fixa parâmetros mínimos e provisórios para impedir a paralisação constitucional, ao mesmo tempo em que preserva ao Legislativo a conformação definitiva da matéria (Tushnet, 2008; Waldron, 2006). Nessa gramática, o Mandado de Injunção é menos uma técnica de substituição e mais um mecanismo de provocação institucional: protege o titular do direito e reimpugna ao Parlamento o custo constitucional da inércia.

As críticas ao fortalecimento judicial, contudo, não podem ser banalizadas. Waldron (2006) alerta que, em sociedades plurais, decisões distributivas e escolhas de política pública devem, em regra, ser tomadas por representantes eleitos, em processos que internalizam conflito, compromisso e responsabilidade política. Essa objeção é pertinente especialmente quando a omissão é episódica ou quando há alternativas deliberativas abertas. Todavia, ela se enfraquece quando a omissão é sistemática, prolongada e bloqueadora do conteúdo essencial do direito: nesse caso, a autocontenção

pode deixar de ser deferência democrática e se tornar abdicação institucional. Sob a lógica dos direitos como princípios, a proteção do núcleo essencial não é facultativa, e a intervenção tende a exigir justificação proporcional, calibrada à gravidade do déficit (Alexy, 2009).

A separação de poderes, nesse quadro, não deve ser lida como impermeabilidade funcional, mas como racionalização do poder em regime de controles recíprocos e cooperação constitucional. A Constituição de 1988 contém elementos de um modelo cooperativo, em que a realização de direitos depende de múltiplas capacidades institucionais, sem que isso autorize a substituição permanente do Legislativo (Clève, 1995). A atuação injuntiva é compatível com essa racionalidade quando se limita ao necessário para tornar o direito exercitável e quando mantém aberta a via deliberativa para a solução legislativa.

A consolidação do concretismo e a Lei 13.300/2016 reforçaram essa moldura ao estabilizar a ideia de integração judicial provisória, com limites materiais implícitos: necessidade, proporcionalidade e parcimônia normativa. Mendes (2018) descreve essa construção como deferência racional: o Judiciário impede o colapso de eficácia do direito sem retirar do Parlamento a competência para disciplinar integralmente a matéria. O valor do modelo está justamente em evitar dois extremos patológicos: o voluntarismo regulatório judicial e a tolerância institucional à omissão que neutraliza direitos.

É relevante reconhecer, ainda, que a omissão raramente é acidental. Muitas vezes decorre de vetos políticos, resistência à implementação de direitos sociais, ou bloqueios estruturais de coordenação legislativa. Em contextos latino-americanos, déficits de implementação frequentemente se associam a desigualdades persistentes e a dinâmicas de exclusão, em que a não decisão funciona como forma de governo sobre o tempo e sobre a vida dos vulneráveis. Nessa chave, a atuação injuntiva pode operar como proteção da própria democracia contra a erosão produzida pela inação estatal, desde que

não se converta em rota de fuga para a irresponsabilidade legislativa (Gargarella, 2014).

A legitimidade das decisões injuntivas, por fim, depende da qualidade da fundamentação. Como o Mandado de Injunção pode envolver a formulação de parâmetros provisórios, o ônus argumentativo deve ser reforçado: a Corte precisa demonstrar porque a intervenção é indispensável, por que é a menos intrusiva compatível com a efetividade e como preserva a possibilidade de deliberação legislativa superveniente. A autoridade judicial, nesse campo, é produzida por integridade, racionalidade e transparência justificativa, não por mera afirmação de poder (Barak, 2006).

Ou seja, o Mandado de Injunção expressa dimensão central do Estado Democrático de Direito, a Constituição como compromisso vinculante com transformação, dotado de mecanismos para enfrentar não apenas ações estatais, mas também omissões que bloqueiam direitos. Quando exercido com proporcionalidade e responsabilidade institucional, o remédio injuntivo resgata a força normativa da Constituição sem degradar a centralidade democrática do processo legislativo. Seu desafio permanente é manter essa tensão produtiva, qual seja, proteger direitos contra a inércia, sem naturalizar a substituição judicial como modo ordinário de governança normativa.

7. A Lei 13.300/2016 e a consolidação do regime jurídico do Mandado de Injunção

A promulgação da Lei 13.300/2016 representa marco decisivo na trajetória do Mandado de Injunção no Brasil, ao consolidar a virada concretista e conferir ao instituto densidade normativa compatível com sua relevância constitucional. É significativo que o remédio injuntivo, introduzido pela Constituição de 1988, tenha permanecido quase três décadas sem regulamentação legislativa, o que fez da jurisprudência o principal espaço de

elaboração de seu regime jurídico. A lei, nesse sentido, não inaugura o Mandado de Injunção, mas cristaliza uma construção judicial prévia e reorganiza suas bases dogmáticas, oferecendo racionalidade normativa e operacionalidade processual.

Desde cedo, a doutrina advertia que qualquer disciplina infraconstitucional não poderia restringir o alcance do instituto, isso porque o Mandado de Injunção é mecanismo de realização da força normativa da Constituição e, por isso, a lei deveria reforçar sua vocação protetiva (Clève, 1995). A Lei 13.300/2016 acolhe essa orientação ao adotar conceito ampliado de omissão normativa, abrangendo não apenas a ausência total de regulamentação, mas também hipóteses de disciplina insuficiente ou incompatível com o comando constitucional. Esse ponto rompe com a visão restritiva dos primeiros anos pós-1988 e alinha o instituto à noção contemporânea de que a omissão estatal pode assumir formas sofisticadas, igualmente lesivas à efetividade dos direitos.

A lei também consagra, de forma inequívoca, a tutela concretista. O art. 8º estabelece que o Judiciário, identificada a mora legislativa, deve assegurar ao impetrante o exercício do direito, liberdade ou prerrogativa reclamada, estabelecendo os parâmetros normativos necessários. Abandona-se, assim, a lógica meramente declaratória que convertia o Mandado de Injunção em simples notificação ao legislador. A injunção passa a ser instrumento de tutela imediata, aproximando-se de modelos estrangeiros em que remédios injuntivos sempre foram pensados sob chave concretista.

Essa ampliação, contudo, é acompanhada de limites explícitos. A Lei 13.300/2016 determina que a integração normativa realizada pelo Judiciário deve restringir-se ao necessário para garantir o exercício do direito afetado, evitando a criação de regime jurídico completo e definitivo. O critério revela clara inspiração na teoria da proporcionalidade de Alexy (2009) e impõe ao magistrado uma tarefa de calibragem: suprir a omissão sem substituir o legislador. Na realidade, é uma forma de deferência institucional, na medida

em que preserva ao Parlamento o espaço deliberativo para disciplinar a matéria e impede que a decisão judicial se converta em legislação permanente. O Judiciário atua como garantidor provisório da normatividade constitucional (Mendes, 2018).

Outro eixo relevante da lei refere-se aos efeitos das decisões injuntivas. A jurisprudência do STF evoluíra de modelos estritamente individuais para soluções com eficácia mais ampla em certos casos, mas sem sistematização clara. A Lei 13.300/2016 adota solução intermediária: reconhece, em determinadas hipóteses, a possibilidade de efeitos que alcancem situações idênticas, evitando multiplicação desnecessária de processos, mas sem transformar o Mandado de Injunção em controle abstrato de constitucionalidade. A doutrina vê nessa opção um ponto de equilíbrio entre a necessidade de racionalidade sistêmica e o respeito às fronteiras funcionais do Judiciário (Barroso, 2017).

A disciplina da concessão de medidas liminares também revela amadurecimento institucional. Antes de 2016, a jurisprudência oscilava quanto à admissibilidade de liminares em Mandado de Injunção, muitas vezes por receio de que isso implicasse criação provisória de regime jurídico. A lei resolve a controvérsia ao admitir liminar desde que presentes os requisitos gerais, reforçando a compreensão de que a omissão legislativa não suspende o tempo do direito. A tutela de urgência injuntiva afirma que a ausência de regulamentação não pode servir de escudo para negar proteção imediata a pessoas em situação de vulnerabilidade jurídica.

A Lei 13.300/2016 também sistematiza o dever do tribunal de indicar ao Legislativo prazo razoável para suprir a omissão. Ainda que não se trate de prazo vinculante em sentido estrito, a previsão cria mecanismo de pressão institucional e se aproxima de experiências comparadas analisadas por Dixon (2017), nas quais decisões judiciais dialogam com o Parlamento mediante técnicas de “alerta constitucional” e indução legislativa. A positivação dessa

prática, que já vinha sendo ensaiada pela jurisprudência, confere maior previsibilidade e estabilidade ao modelo.

No plano da arquitetura do controle de omissões, a lei reafirma a distinção entre Mandado de Injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Embora ambos incidam sobre a falta de normatividade, o primeiro tutela situações jurídicas concretas, enquanto a segunda opera em plano abstrato. A positivação dessa diferença evita sobreposições indevidas e reforça a compreensão de que o Mandado de Injunção pertence ao âmbito da jurisdição constitucional concretizadora, voltada ao caso concreto, mas com potencial de irradiar efeitos sistêmicos (Barroso, 2017).

A partir desse conjunto de dispositivos, torna-se claro que a Lei 13.300/2016 não se limita a preencher lacuna normativa: ela reorganiza a dogmática do Mandado de Injunção em chave compatível com o constitucionalismo contemporâneo. Ao reconhecer o caráter cooperativo da separação de poderes e ao estruturar um modelo de autocontenção responsável, a lei projeta concepção sofisticada de Estado Constitucional, no qual cada poder assume parcela da responsabilidade pela concretização dos direitos. O Mandado de Injunção deixa de ser visto como remédio excepcional e passa a ocupar lugar estrutural na jurisdição constitucional brasileira.

Os impactos institucionais dessa transformação são relevantes. Em primeiro lugar, a lei fortalece a cultura constitucional ao afirmar que omissões legislativas não são toleráveis em uma democracia fundada na força normativa da Constituição. Em segundo lugar, redistribui a responsabilidade pela implementação dos direitos fundamentais, deixando claro que o Judiciário deve atuar quando o Legislativo falha, mas sempre de modo proporcional e orientado pela finalidade constitucional. Em terceiro lugar, contribui para um círculo virtuoso de *accountability*, na medida em que decisões injuntivas podem induzir o Parlamento a enfrentar déficits normativos diagnosticados judicialmente.

Nesse contexto, a experiência brasileira pós-2016 dialoga com a análise de Gargarella (2014), segundo a qual muitas democracias latino-americanas não padecem de “excesso” de judicialização, mas de ausência de mecanismos capazes de enfrentar a inércia legislativa crônica. Ao instituir um regime jurídico racional para o Mandado de Injunção, a Lei 13.300/2016 fortalece a democracia ao reduzir a distância entre texto constitucional e realidade social. A lei, assim, não apenas legitima a atuação judicial, mas contribui para reequilibrar o sistema institucional como um todo.

Em síntese, a Lei 13.300/2016 constitui etapa decisiva no desenvolvimento histórico do Mandado de Injunção e na consolidação do Estado Constitucional brasileiro. Embora não elimine desafios interpretativos futuros, oferece arcabouço normativo robusto e coerente para que o Judiciário continue a enfrentar omissões estatais sem romper os limites da separação de poderes. Ao reafirmar que nenhum direito pode permanecer indefinidamente suspenso por falta de regulamentação, a lei encerra um longo período de incerteza e projeta o Mandado de Injunção para o centro do projeto constitucional de 1988.

8. Efetividade do Mandado de Injunção, evolução jurisprudencial recente e desafios contemporâneos

A evolução jurisprudencial do Mandado de Injunção revela mudança substantiva na compreensão do Supremo Tribunal Federal sobre o papel da jurisdição constitucional diante das omissões legislativas. O percurso indica que a efetividade dos direitos fundamentais não decorre automaticamente do texto constitucional, mas depende de construção institucional progressiva, sobretudo em cenários de déficit normativo persistente. Nesse sentido, o STF transita de uma autocontenção formalista para um concretismo calibrado, orientado à máxima efetividade possível dos direitos e compatível com a separação de poderes.

A primeira fase, marcada pela postura não concretista, restringia a atuação judicial à declaração de omissão e à comunicação ao legislador. Fundado em leitura rígida da separação de poderes, esse entendimento, típico dos anos 1990, inviabilizava tutela material dos direitos e reduzia o Mandado de Injunção a mecanismo simbólico. Como observa Clève (1995), decisão injuntiva sem efeitos concretos tende a reproduzir a paralisia estatal, esvaziando o instituto de utilidade prática.

A insuficiência do modelo declaratório levou à formação gradual da posição concretista, assentada na ideia de que, quando a omissão inviabiliza o exercício de direitos constitucionalmente assegurados, a jurisdição constitucional não pode permanecer inerte. O MI 670, relativo ao direito de greve de servidores públicos, converteu-se em marco ao admitir aplicação analógica de legislação existente, sinalizando que a proteção de direitos não pode ficar indefinidamente condicionada à conveniência política do legislador (Mendes, 2018). O sentido normativo dessa virada é decisivo: se a omissão prolongada neutraliza o direito, ela própria constitui inconstitucionalidade materialmente grave, e não mero atraso legislativo.

Esse movimento foi estabilizado pela Lei 13.300/2016, que positivou a orientação concretista e conferiu maior previsibilidade ao instituto. A lei autorizou medidas liminares, disciplinou efeitos das decisões e delimitou a integração normativa judicial ao estritamente necessário, em consonância com a lógica de proporcionalidade, segundo a qual a intervenção deve ser suficiente para viabilizar o direito e, simultaneamente, minimamente intrusiva quanto ao espaço democrático de conformação legislativa (Alexy, 2009). Com isso, a atuação judicial ganhou parâmetros de autocontenção racional, afastando críticas simplificadoras de ativismo.

No pós-2016, a jurisprudência do STF refinou a técnica decisória do Mandado de Injunção. A Corte passou a enfatizar a provisoriedade das soluções, a calibragem normativa mínima e a preservação explícita do espaço legislativo para a disciplina definitiva. Em paralelo, reconheceu efeitos mais

amplos em hipóteses de identidade fática e jurídica entre impetrantes, buscando reduzir litigância repetitiva e assegurar respostas institucionais mais consistentes, em linha com modelos de solução que privilegiam coerência e indução legislativa subsequente (Dixon, 2017). Também se observa ampliação da legitimidade ativa, com maior participação de sindicatos, associações e coletividades afetadas, o que reforça a dimensão do instituto como mecanismo de inclusão jurídica e de acesso substantivo à Constituição, especialmente em democracias marcadas por déficits normativos crônicos (Gargarella, 2014).

A consolidação do Mandado de Injunção, porém, não elimina desafios estruturais. O primeiro diz respeito ao impacto democrático da atuação judicial supletiva. Em sociedades plurais, escolhas distributivas e temas de política pública devem, em regra, ser processados por representantes eleitos, capazes de internalizar conflito, compromisso e responsabilidade política. Daí a advertência de Waldron (2006): se a Corte oferece soluções provisórias suficientemente eficazes, pode reduzir o espaço para que o Parlamento construa consensos e assuma os custos da deliberação. Esse risco se agrava com a possibilidade de acomodação legislativa: a tutela judicial, ao aliviar a pressão social sobre o legislador, pode converter o provisório em quase permanente, distorcendo o arranjo democrático e deslocando o eixo de produção normativa (Barroso, 2017). A questão de fundo não é negar a tutela, mas desenhar incentivos para que a injunção funcione como gatilho de deliberação, e não como substituto estável.

Um segundo eixo crítico decorre da hipercomplexidade social e da assimetria crescente entre demandas e capacidade normativa do Estado. Nessa perspectiva, a omissão tende a assumir caráter estrutural, não episódico, o que transforma o Mandado de Injunção em mecanismo de estabilização jurídica em ambientes de sobrecarga institucional (Luhmann, 2009). O ganho é claro: evita-se que direitos se tornem inexercitáveis. O custo potencial é igualmente claro: ampliar a expectativa de que o Judiciário

desempenhe papel regulatório em campos nos quais faltam instrumentos democráticos e administrativos para implementação coordenada. Por isso, a linha entre integração necessária e criação excessiva permanece delicada, exigindo critérios explícitos de analogia, interpretação conforme e proporcionalidade, de modo a reduzir criatividade normativa e reforçar vinculação constitucional (Barak, 2006).

Um terceiro desafio se relaciona à governança constitucional e aos diálogos institucionais. Modelos dialógicos pressupõem que decisões judiciais induzam deliberação legislativa subsequente (Dixon, 2017; Tushnet, 2008). A experiência brasileira, contudo, é irregular: a Lei 13.300/2016 sistematizou o instituto, mas não criou mecanismos robustos de coordenação, acompanhamento ou estímulo efetivo à ação legislativa. O Mandado de Injunção resolve o caso concreto e pode elevar o custo da omissão, mas não elimina, por si, o déficit estrutural de produção normativa.

Também persiste a tensão entre injunção judicial e formulação de políticas públicas. A advertência de Fiss (1984) sobre impactos de decisões estruturais na racionalidade administrativa permanece atual: em áreas como direitos sociais, temas funcionais e matérias previdenciárias, decisões injuntivas podem afetar planejamento estatal, prioridades orçamentárias e capacidade administrativa. O problema não está na proteção dos direitos, mas na ausência de arranjos institucionais que integrem tutela jurisdicional e políticas públicas de maneira coordenada, com previsibilidade e *accountability*.

A transformação tecnológica tende a intensificar essas tensões. Plataformas digitais, inteligência artificial e novas formas de vigilância criam zonas regulatórias inteiras nas quais o direito positivo é insuficiente ou inexistente, expondo cidadãos a riscos inéditos. Diante da lentidão legislativa, o Mandado de Injunção pode ser acionado com maior frequência, mas isso eleva o custo institucional da decisão: cresce a chance de intervenções tecnicamente complexas, com efeitos regulatórios amplos e imprevisíveis.

Nesse cenário, as advertências sobre prudência e calibragem deixam de ser cautela abstrata e se tornam requisito de legitimidade, sobretudo quando a jurisdição é chamada a suprir déficits normativos em áreas de alta mutabilidade tecnológica (Zuboff, 2020; Balkin, 2020).

Essas críticas apontam para um reposicionamento: o Mandado de Injunção deve ser compreendido como mecanismo dialógico e indutor, não como forma ordinária de regulação judicial. Isso exige metodologias decisórias mais transparentes, sensíveis a evidências e a impactos regulatórios, além de abertura procedimental para participação qualificada quando a omissão envolve matérias técnicas. Ao mesmo tempo, é preciso preservar a dimensão de justiça social do instituto. Em constitucionalismos latino-americanos, marcados por textos densos e capacidades institucionais limitadas, a injunção pode operar como instrumento de democratização substancial, especialmente para grupos vulneráveis, desde que articulada a princípios de igualdade e transformação, e não capturada por uma dinâmica de soluções episódicas e descoordenadas (Gargarella, 2014).

Em síntese, a efetividade contemporânea do Mandado de Injunção revela amadurecimento do constitucionalismo brasileiro: o instituto deixou de ser mecanismo declaratório e passou a funcionar como técnica sofisticada de concretização da Constituição, combinando construção jurisprudencial e estabilização legislativa. O seu futuro, entretanto, depende de equilíbrio institucional: a atuação judicial supletiva precisa ser proporcional, temporária e orientada à indução legislativa. Mantida essa calibragem, o Mandado de Injunção seguirá sendo peça central para impedir que omissões persistentes corroam a força normativa da Constituição e para construir um constitucionalismo mais responsivo, plural e democrático.

9. Conclusão

Este estudo reposicionou criticamente o mandado de injunção no constitucionalismo brasileiro, não como remédio excepcional para atrasos pontuais, mas como resposta institucional a déficits normativos reiterados que inviabilizam o exercício de direitos fundamentais. A questão central foi delimitar sua capacidade de enfrentar omissões legislativas sem degradar a separação de poderes. As análises indicam que o instituto se consolidou como técnica de concretização constitucional precisamente quando o processo legislativo se mostrou incapaz de prover, com estabilidade e tempestividade, as mediações normativas exigidas pelo programa de 1988.

Compreender a omissão como fenômeno estrutural desloca o debate: omissões prolongadas não são neutras, pois distribuem desproteção, intensificam assimetrias e corroem a força normativa da Constituição ao converter direitos em promessas condicionadas à conveniência política. Nessa moldura, o mandado de injunção funciona como mecanismo de estabilização mínima contra o “vácuo normativo”. O paradoxo, contudo, é inevitável: quanto mais eficaz a tutela supletiva, maior o risco de acomodação legislativa e de deslocamento do eixo de produção normativa. A virada concretista, estabilizada pela Lei 13.300/2016, materializa esse ponto de equilíbrio instável: o STF deixou a autocontenção simbólica e assumiu responsabilidade pela eficácia mínima do direito, sob o ônus de justificar, com critérios, a extensão da integração provisória.

O diálogo comparado com *injunctions* inglesas e norte-americanas reforçou que a aproximação útil é funcional, não transplantável. Enquanto as *injunctions* são remédios de criação judicial na tradição da equity, o mandado de injunção é criação constitucional deliberada, ancorada em Constituição rígida que impõe deveres normativos ao legislador. Daí sua singularidade: ele deve ser compreendido como peça de governança constitucional voltada a impedir que omissões neutralizem direitos, sem normalizar a substituição judicial do Parlamento.

A tese normativa que se extrai é simples e exigente: a legitimidade do mandado de injunção depende de necessidade, provisoriedade real e parcimônia normativa. Necessidade, para demonstrar que a omissão bloqueia o exercício do direito; provisoriedade real, para manter exigível a responsabilidade legislativa; parcimônia normativa, para limitar a decisão ao estritamente indispensável, preferindo analogia, interpretação conforme e balizas mínimas, sem instaurar regimes regulatórios permanentes. Sem esse tripé, a injunção tende a degenerar em substituição institucional; com ele, funciona como mecanismo dialógico de proteção efetiva e reimputação de deveres.

Por fim, o futuro do instituto será tensionado pela hipercomplexidade social e por áreas regulatórias em rápida mutação, especialmente tecnológicas. Isso tende a ampliar demandas por injunção e, simultaneamente, a elevar o custo institucional de decisões com efeitos regulatórios amplos. O desafio não é ampliar o instituto indefinidamente, mas aperfeiçoar critérios e práticas que evitem, ao mesmo tempo, o imobilismo legislativo e a hipertrofia judicial. Nesse horizonte, o mandado de injunção preserva seu sentido constitucional: impedir que a omissão se converta em modo ordinário de governo contra os direitos e reafirmar a Constituição como norma efetivamente vinculante.

Referências

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BAKER, John Hamilton. **An Introduction to English Legal History**. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- BALKIN, Jack M. **The Cyberspace of Constitutional Law**. Yale Law School, Public Law Research Paper n. 720, 2020.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Direito Constitucional: teoria da Constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- BARAK, Aharon. **The Judge in a Democracy**. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. **Lei nº 13.300**, de 23 de junho de 2016. Disciplina o mandado de injunção individual e coletivo. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 jun. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 670/DF**. Rel. Min. Eros Grau. Julgado em 25 out. 2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708/DF**. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 25 nov. 2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712/PA**. Rel. Min. Eros Grau. Julgado em 25 out. 2007.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.
- CHAYES, Abram. *The role of the judge in public law litigation*. Harvard Law Review, v. 89, n. 7, p. 1281–1316, 1976.
- CLÈVE, Cleverson Merlin. **Omissão inconstitucional: mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão**. Porto Alegre: Fabris, 1995.
- DAWSON, John P. *The Oracles of the Law*. Ann Arbor: University of Michigan Law School, 1968.
- DIXON, Rosalind. **The Core Case for Weak-Form Judicial Review**. International Journal of Constitutional Law, v. 15, n. 2, p. 487–519, 2017.
- DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- FALLON, Richard H. *The Dynamic Constitution: An Introduction to American Constitutional Law and Practice*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- FISS, Owen. *The Civil Rights Injunction*. Bloomington: Indiana University Press, 1978.
- FISS, Owen. *The forms of justice*. Harvard Law Review, v. 93, p. 1–58, 1984.
- GARGARELLA, Roberto. **Latin American Constitutionalism, 1810–2010: The Engine Room of the Constitution**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.
- HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy: The origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.
- LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- MAITLAND, Frederic William. *Equity: A Course of Lectures*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1936.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- ROSENBERG, Gerald. *The Hollow Hope: Can courts bring about social change?* Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SLAGHTER, Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- STONE SWEET, Alec. *Governing with Judges: Constitutional politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SUNSTEIN, Cass R. *Designing Democracy: What constitutions do*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

TUSHNET, Mark. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

WALDRON, Jeremy. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

YOUNG, Iris Marion. “*Responsibility and Global Justice: A Social Connection Model*.” *Social Philosophy and Policy*, v. 23, n. 1, 2006, p. 102–130.

ZUBOFF, Shoshana. *A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder*. Tradução de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

Artigo recebido em: 02/12/2025.

Aceito para publicação em: 02/03/2026.