
A AUSÊNCIA DE COTAS RACIAIS EM ÂMBITO MUNICIPAL: OMISSÃO LEGISLATIVA PARCIAL, IGUALDADE MATERIAL E MANDADO DE INJUNÇÃO

Eduardo Sens dos Santos¹;
Danielle Silvestrin²;
Sophia de Lima Batista³;

01 de setembro de 2026

Resumo

O artigo examina se a ausência de políticas municipais de ação afirmativa voltadas à promoção da igualdade racial no acesso ao serviço público configura hipótese de omissão legislativa parcial e proteção insuficiente dos direitos fundamentais. A análise parte da distinção entre o direito subjetivo à reserva de vagas e os direitos fundamentais à igualdade material e à não discriminação racial, investigando a evolução constitucional, legislativa e jurisprudencial das ações afirmativas no Brasil. Examina-se, ainda, a construção da teoria da proteção insuficiente, a evolução do mandado de injunção e a possibilidade de utilização provisória de parâmetros normativos federais diante da ausência de disciplina local. Conclui-se que a omissão normativa relativa à promoção da igualdade racial compromete a efetividade dos direitos fundamentais à igualdade material, à não discriminação e à cidadania, legitimando a utilização do mandado de injunção como instrumento de concretização constitucional.

Palavras-chave: igualdade racial; ações afirmativas; omissão legislativa; proteção insuficiente; mandado de injunção.

¹ Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina. Promotor de justiça. Coordenador dos Centros de Apoio de Direitos Humanos e de Saúde Pública do Ministério Público de Santa Catarina.

² Assessora Jurídica nos Centros de Apoio de Direitos Humanos e de Saúde Pública do Ministério Público de Santa Catarina.

³ Bacharela em Direito pela UFSC e Residente do Ministério Público de Santa Catarina no Centro de Apoio Operacional da Saúde Pública.

Sumário: 1. Introdução; 2. Do direito subjetivo às cotas raciais e da concretização dos direitos fundamentais à igualdade material e à não discriminação racial; 3. Da omissão parcial: subsídio para impetração de mandado de injunção; 4. Aplicação analógica da legislação federal como medida concretizadora provisória; 4.1 Da distinção entre obrigatoriedade automática e utilização analógica; 5. Conclusão; 6. Teses centrais; 7. Referências.

1. Introdução

A ausência de norma municipal que preveja ações afirmativas raciais — especialmente reserva de vagas para pessoas negras e pardas no acesso ao serviço público — configura omissão legislativa parcial constitucionalmente relevante, apta a justificar o manejo do mandado de injunção e a aplicação provisória de parâmetros federais? Pode o Município permanecer silente quanto à promoção da igualdade racial no serviço público sem violar a Constituição?

A resposta não exige ir muito longe. A inércia normativa, quando impede a concretização da igualdade material prometida pela Constituição, é omissão legislativa incompatível com os deveres constitucionais de promoção da igualdade racial.

As razões são fortes.

A trajetória das ações afirmativas no Brasil demonstra que a proteção jurídica conferida à população negra não se esgota na criação de mecanismos pontuais de inclusão. O direito subjetivo à reserva de vagas constitui apenas a expressão mais visível de uma proteção constitucional profunda, voltada à transformação das condições concretas de acesso, participação e reconhecimento social. Isso faz com que a inexistência de políticas voltadas à promoção da igualdade racial não possa ser compreendida apenas como uma lacuna da lei, mas como importante falha na proteção de direitos fundamentais.

Sob essa perspectiva, este artigo examina a legitimação constitucional das ações afirmativas, a evolução legislativa e jurisprudencial da promoção da igualdade racial, a teoria da proteção insuficiente e a possibilidade de caracterização da omissão legislativa parcial. Analisa-se, ainda, o mandado de injunção como instrumento de superação de omissões normativas constitucionalmente relevantes e a utilização provisória de parâmetros normativos federais como medida concretizadora destinada a assegurar a máxima efetividade dos direitos fundamentais à igualdade material e à não discriminação racial.

O trabalho adota abordagem jurídico-dogmática, mediante análise da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional pertinente, da jurisprudência do

Supremo Tribunal Federal e da literatura especializada relativa à igualdade material, às ações afirmativas, à proteção insuficiente e ao mandado de injunção.

2. Do direito subjetivo às cotas raciais e da concretização dos direitos fundamentais à igualdade material e à não discriminação racial

Os princípios constitucionais da igualdade material, da vedação à discriminação racial e da dignidade da pessoa humana impõem aos entes federativos deveres permanentes de promoção da igualdade racial, razão pela qual a falta de reserva de vagas para candidatos negros e pardos configura insuficiente proteção constitucional da igualdade racial e revela a necessidade de apuração da matéria sob a perspectiva da igualdade material.

A controvérsia faz pulsar nevrálgica distinção entre a efetivação do direito subjetivo à reserva de vagas e a concretização dos direitos fundamentais à igualdade material e à não discriminação racial, consagrados no art. 3º, incisos I, III e IV; art. 5º, caput; e, art. 37 da Constituição Federal. Embora sejam tecidos do mesmo corpo constitucional, possuem funções distintas: o direito subjetivo às cotas atua como epiderme, a camada mais visível pela qual o ordenamento jurídico torna tangível a proteção contra a desigualdade racial. Ao passo que o direito fundamental à igualdade material constitui hipoderme, a camada mais profunda que sustenta aquela proteção, assegurando que a inclusão racial se traduza em efetiva transformação das condições de acesso, participação e reconhecimento social.

A omissão juridicamente relevante, portanto, não recai sobre a ausência de mecanismo de ação afirmativa inserido na esfera da discricionariedade administrativa (reserva de vagas), mas sobre a frustração dos deveres constitucionais de proteção, promoção e concretização dos direitos fundamentais que esse mecanismo busca realizar. A trajetória das ações afirmativas no Brasil evidencia precisamente essa diferenciação.

A Constituição de 1988 superou a concepção meramente formal de igualdade, adotando modelo de políticas estruturais voltado à redução das desigualdades sociais e à erradicação das múltiplas formas de discriminação. E fez tudo isso ao prever no âmago de seu texto, ou seja, no rol dos objetivos fundamentais da República, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a redução das desigualdades sociais e regionais; e, a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, cor ou quaisquer outras formas de discriminação.

Eis então que as ações afirmativas surgem no ordenamento jurídico brasileiro como instrumentos de realização da igualdade material. Inicialmente adotadas nos âmbitos administrativo e educacional, passaram a adquirir progressiva densidade normativa a partir da década de 2000, inclusive impulsionada também pelos

compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a exemplo da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial⁴, que autoriza e incentiva a adoção de medidas destinadas a assegurar o desenvolvimento e a proteção de grupos submetidos à discriminação racial.

Outro marco foi o julgamento da ADPF 186⁵, ocorrido em julho de 2009, através do qual o STF reconheceu, por unanimidade, a constitucionalidade do sistema de cotas raciais adotado pela Universidade de Brasília. Na oportunidade, a Corte assentou que o princípio constitucional da igualdade não impede o tratamento diferenciado de determinados grupos sociais, mas, ao contrário, pode exigir medidas compensatórias voltadas à superação de desigualdades historicamente produzidas. Em outras palavras, afirmou-se que a Constituição autoriza e prestigia ações afirmativas, mas não impõe, de forma indistinta e imediata, a todos os entes federativos a adoção de determinado percentual de reserva de vagas.

Em junho de 2014 foi publicada a Lei 12.990, que instituiu a reserva de 20% das vagas para pessoas negras nos concursos públicos federais. A partir desse momento passou a existir fonte normativa específica, atribuindo aos candidatos negros posição jurídica individualmente exigível no âmbito dos concursos da Administração Pública Federal. Trata-se do nascimento, em sentido técnico, do direito subjetivo às cotas raciais nos concursos públicos federais, possibilitando que o candidato que preenchesse os requisitos normativos pudesse exigir judicialmente sua observância.

Posteriormente, em abril de 2018, ao julgar a ADC 41⁶, o STF declarou a constitucionalidade da Lei 12.990/2014 e aprofundou a fundamentação constitucional das ações afirmativas raciais. De acordo com o Ministro Luís Roberto Barroso, a política de reserva de vagas decorre da necessidade de enfrentamento do racismo estrutural e institucional ainda presente na sociedade brasileira, sendo compatível com os princípios da isonomia, do concurso público e da eficiência administrativa.

Em que pese a consolidação da constitucionalidade das cotas raciais, a ADC 41 não estancou a controvérsia sobre sua adoção pelos demais entes federativos. E seguindo nesse lento deambular, a Lei 15.142/2025 também não avançou. Embora tenha sucedido a Lei 12.990/2014, concebida com vigência limitada a dez anos em razão do caráter temporário e periodicamente revisável das ações afirmativas, a nova norma limitou-se a ampliar o percentual de vagas reservadas e a estender a política a indígenas e quilombolas. A despeito desses avanços, manteve a restrição federativa da legislação anterior, permanecendo aplicável apenas à Administração Pública Federal.

⁴ ONU, 1963

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 186/DF. Petição inicial apresentada pelo Partido Democratas (DEM), Brasília, 31 jul. 2009.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 41/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgado em 8 jun. 2017.

Nesse quadro de difícil respiração, a ADPF 973⁷ oxigenou a construção jurisprudencial da promoção da igualdade racial. Se na ADC 41 o Supremo concentrou-se em afirmar a compatibilidade das cotas raciais com a Constituição, na ADPF 973 avançou ao reconhecer de forma expressa a existência do racismo estrutural no Brasil e a persistência de graves desigualdades raciais produzidas e reproduzidas pelas próprias instituições estatais. Ao fazê-lo, deslocou o debate da mera validade das ações afirmativas para a análise de sua necessidade constitucional, reconhecendo que a promoção da igualdade racial demanda políticas públicas permanentes e coordenadas de enfrentamento das desigualdades historicamente impostas à população negra.

Sob tal perspectiva, a resposta é sim: a inexistência de disciplina normativa local acerca da reserva de vagas em concursos públicos para pessoas negras pode ser qualificada como omissão legislativa constitucionalmente relevante, eis que inviabiliza a plena fruição dos direitos fundamentais à igualdade material, à não discriminação e à cidadania.

3. Da omissão parcial. Subsídio para impetração de mandado de injunção

O cabimento de mandado de injunção requer a presença dos requisitos previstos no art. 5º, LXXI, da Constituição Federal e regulamentados pelos arts. 1º e 2º da Lei. 13.300/2016, que admitem a utilização do instituto tanto diante da ausência total de norma regulamentadora quanto em situações de regulamentação insuficiente. Nos termos do parágrafo único do art. 2º da referida lei, considera-se parcial a regulamentação quando as normas editadas pelo órgão legislador competente se revelarem insuficientes para assegurar a plena efetividade do comando constitucional.

Como se vê, trata-se de remédio constitucional destinado a viabilizar o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas constitucionais inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Seu cabimento pressupõe a existência de omissão normativa, total ou parcial, que impeça ou dificulte o pleno exercício dessas posições jurídicas.

E quanto à compreensão das omissões constitucionais suscetíveis de controle via mandado de injunção, a jurisprudência do STF, conforme se demonstrará a seguir, passou por significativa evolução.

Em sua fase inicial, a Corte adotava posição mais restritiva, compreendendo que a omissão existia somente quando absoluta, fazendo com que os mandados injuncionais declarassem, na prática, apenas a mora legislativa. Com o amadurecimento da jurisdição constitucional, passou a reconhecer que a violação também ocorre quando o Poder Público edita disciplina normativa insuficiente à eficácia do comando constitucional, produzindo aquilo que a doutrina denomina omissão parcial ou proteção deficiente⁸.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 41/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgado em 8 jun. 2017.

8 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

Nesses casos, embora exista atuação legislativa, a regulamentação não alcança integralmente o universo de situações que a Constituição pretende proteger, deixando parcela relevante do programa constitucional sem concretização efetiva. Ou, nas lúcidas palavras do Min. Roberto Barroso⁹: "a omissão inconstitucional pode ser total ou parcial, compreendendo situações em que a providência normativa foi editada, mas de modo incompleto ou insuficiente para produzir os efeitos exigidos pela Constituição".

Essa compreensão pode ser observada em diversos precedentes da Corte. No julgamento do MI 670¹⁰, do MI 708¹¹ e do MI 712¹², relativos ao direito de greve dos servidores públicos, o STF reconheceu que a persistente ausência de regulamentação do art. 37, VII, da Constituição inviabilizava o exercício de direito fundamental. Em razão dessa omissão legislativa, a Corte abandonou a orientação meramente declaratória até então predominante e atribuiu eficácia concretizadora ao mandado de injunção, determinando a aplicação, por analogia, da Lei 7.783/1989, que disciplina o direito de greve dos trabalhadores da iniciativa privada, até a edição da norma específica. Com isso, passou a assegurar diretamente o exercício do direito obstado pela omissão normativa, conferindo maior efetividade à garantia constitucional.

Posteriormente, em temas relacionados à aposentadoria especial de servidores públicos submetidos a condições insalubres, como nos MIs 721 e 758¹³, reafirmou que a insuficiência da atuação normativa estatal não poderia impedir a fruição de direitos constitucionalmente assegurados. Assim, reconhecendo a mora legislativa na regulamentação do art. 40, § 4º, da Constituição (redação anterior à EC 103/2019), a Corte conferiu eficácia concretizadora ao mandado de injunção, determinando a aplicação das regras do Regime Geral de Previdência Social relativas à aposentadoria especial, especialmente aquelas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei 8.213/1991, até a edição da legislação específica.

Há ainda outros precedentes, como o HC 104.410/RS¹⁴ de 2012 e a ADPF 347/DF de 2023¹⁵, nos quais o STF afirmou que o Estado não apenas deve se abster de lesar direitos fundamentais, mas adotar medidas normativas e institucionais suficientes para efetivamente protegê-los. A própria Lei 13.300/2016 incorporou expressamente tal construção jurisprudencial ao estabelecer, em seu art. 2º, parágrafo único, que

9 BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 670/ES. Rel. Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. Julgado em 25 out. 2007.

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 708/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 25 out. 2007.

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 712/PA. Rel. Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgado em 25 out. 2007.

13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 721/DF e MI 758/DF. Precedentes relativos à aplicação analógica dos arts. 57 e 58 da Lei n.º 8.213/1991 para viabilizar o exercício do direito à aposentadoria especial diante de omissão legislativa.

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 104.410/RS. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgado em 6 mar. 2012. DJe n.º 59, 27 mar. 2012.

15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento de mérito concluído em 4 de outubro de 2023.

"considera-se parcial a regulamentação quando forem insuficientes as normas editadas pelo órgão legislador competente".

À luz dessa evolução jurisprudencial e legislativa, é possível sustentar que tal omissão, quando verificada no âmbito municipal, decorre de normatização insuficiente para proteger o mandamento constitucional de promoção da igualdade racial.

A existência de legislação local demonstra que o legislador reconhece a legitimidade das ações afirmativas voltadas à concretização da igualdade material. O déficit normativo surge, contudo, quando a proteção conferida a determinados grupos vulnerabilizados não encontra projeção equivalente em relação a outros grupos igualmente protegidos pela Constituição, entre eles a população negra e parda.

A relevância jurídica da circunstância torna-se ainda mais evidente quando se observa que a ordem constitucional atribui proteção reforçada a grupos historicamente submetidos a barreiras de acesso, participação e reconhecimento social. Embora as razões históricas e sociais que justificam essa proteção sejam distintas, em todos esses casos o constituinte reconheceu a existência de obstáculos estruturais incompatíveis com a igualdade jurídica em seu sentido material. Por essa razão, a Constituição impõe ao Estado deveres positivos de promoção da igualdade substancial e de enfrentamento das desigualdades historicamente produzidas.

É justamente nessa assimetria que se configura hipótese de omissão parcial. Uma vez reconhecida pelo próprio ente municipal a legitimidade das ações afirmativas como instrumento de concretização da igualdade material, a ausência de medidas voltadas à promoção da igualdade racial revela tratamento legislativo insuficiente diante dos mandamentos constitucionais.

Em outras palavras, a atuação legislativa do ente federativo revela-se míope quando concretiza a igualdade material apenas para alguns dos grupos vulnerabilizados contemplados pela Constituição. Houve atuação normativa, porém de alcance restrito. Houve reconhecimento da legitimidade das ações afirmativas, mas sem projeção para a dimensão racial da desigualdade.

Aqui a indagação constitucional passa a ser: uma vez reconhecida a necessidade de ações afirmativas, é constitucionalmente suficiente que o ordenamento local contemple medidas inclusivas para determinado grupo vulnerabilizado e permaneça silente quanto à promoção da igualdade racial?

Considerando a tese da omissão parcial, a resposta é negativa. Isso porque a proteção normativa conferida pelo ente federativo revela-se fragmentária. O sistema jurídico local oferece mecanismos concretos de inclusão para um grupo vulnerabilizado, mas não contempla providências a outro grupo igualmente protegido pela Constituição e igualmente atingido por fatores históricos e estruturais de exclusão. Logo, o cabimento de mandado de injunção funda-se na evidente insuficiência da proteção normativa existente, consubstanciando omissão parcial constitucionalmente relevante e apta a justificar a atuação jurisdicional destinada a assegurar a máxima efetividade dos direitos fundamentais envolvidos.

4. Aplicação analógica da legislação federal como medida concretizadora provisória

Quando a omissão legislativa produz lacuna que impede a plena concretização do direito à igualdade material e dos mandamentos constitucionais de combate à discriminação racial, o mandado de injunção constitui instrumento apto a superar provisoriamente tal deficiência, mediante adoção de solução concretizadora que assegure a efetividade do direito fundamental afetado.

Essa possibilidade encontra amparo na própria evolução jurisprudencial do STF. Em situações de omissão legislativa constitucionalmente relevante, a Suprema Corte passou a admitir a utilização transitória de regimes normativos existentes para viabilizar o exercício de direitos inviabilizados pela inércia estatal. Foi o que ocorreu, por exemplo, nos casos relativos ao direito de greve e à aposentadoria especial dos servidores públicos, nos quais a Corte determinou aplicação provisória de disciplinas jurídicas análogas até a superveniência da regulamentação específica.

Nesse contexto, a legislação federal sobre cotas raciais apresenta-se como possível paradigma normativo. O Congresso Nacional já disciplinou a reserva de vagas para pessoas negras no acesso ao serviço público federal, política posteriormente reafirmada e ampliada pelo legislador. Além disso, o modelo recebeu expressa chancela constitucional do STF no julgamento da ADC 41, que reconheceu a compatibilidade das cotas raciais com a Constituição da República.

É verdade que o acórdão do Conselho Superior do Ministério Público utilizou esse precedente para destacar que a política federal não se projeta automaticamente sobre os Municípios, em respeito à autonomia dos entes federativos. Todavia, essa constatação não esgota as repercussões do julgamento para a controvérsia aqui examinada. Isso porque na ADC 41 o STF assentou importantes premissas constitucionais: a legitimidade das ações afirmativas como instrumento de promoção da igualdade material; a constitucionalidade da reserva de vagas para pessoas negras e

pardas; a compatibilidade dessas medidas com os princípios da igualdade, da proporcionalidade e do mérito; e, a persistência de desigualdades raciais estruturais que justificam a adoção de providências estatais específicas para sua superação.

Desse modo, a ADC 41 não afasta, necessariamente, a construção de uma tese injuncional. Ao contrário, fornece modelo normativo previamente elaborado pelo legislador, submetido ao controle de constitucionalidade e validado pelo STF.

Além disso, é possível sustentar que enquanto não houver disciplina específica por parte do ente federativo, a aplicação analógica e provisória dos parâmetros definidos pela legislação federal representará medida apta a assegurar efetividade aos comandos constitucionais de promoção da igualdade racial.

4.1 Da distinção entre obrigatoriedade automática e utilização analógica

A objeção costuma recair sobre a circunstância de que a legislação federal não incide sobre Estados e Municípios. Entretanto, é amplamente reconhecido que o modelo federal pode servir como referência provisória para suprir a lacuna existente. Trata-se de raciocínio semelhante ao adotado pelo STF nos Mis 670, 708 e 712¹⁶, relativos ao direito de greve dos servidores públicos. Naqueles casos, o Supremo reconheceu que a ausência de regulamentação específica não poderia impedir indefinidamente o exercício de direito fundamental previsto na Constituição. Diante da omissão legislativa, a Corte determinou a aplicação provisória de legislação já existente no ordenamento até que sobreviesse disciplina própria.

A lógica pode ser reproduzida aqui. Se o ente federativo permanece omissor quanto à promoção da igualdade racial e se já existe modelo normativo constitucionalmente validado no âmbito federal, torna-se defensável sua utilização temporária como mecanismo de concretização dos direitos fundamentais envolvidos.

Outro aspecto importante é que o mero reconhecimento da omissão será insuficiente para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais envolvidos. Uma decisão meramente declaratória apenas reconhecerá a mora legislativa, mas manterá a população negra e parda sem mecanismo de inclusão durante período indeterminado, o que confrontaria a teoria concretista adotada pelo STF. Isso porque, "na posição concretista, o Poder Judiciário, através de uma ação de cognição constitutiva, declara a existência de uma omissão administrativa ou legislativa, e implementa o exercício do

¹⁶ STF, MI 670/ES, MI 708/DF e MI 712/PA.

direito, liberdade ou prerrogativa, até que sobrevenha regulamentação do poder competente"¹⁷.

Em contextos de omissão legislativa municipal, a legislação federal de cotas raciais consubstancia-se em parâmetro adequado, eis que: I) passou pelo controle de constitucionalidade do STF; II) foi concebida precisamente para enfrentar desigualdades raciais no acesso ao serviço público; e, III) possui regras objetivas e operacionais passíveis de aplicação provisória.

Sob essa perspectiva, a ADC 41 assume papel distinto daquele destacado pelo Conselho Superior do Ministério Público. Embora o precedente tenha sido utilizado para demonstrar que a política de cotas raciais instituída pela União não se estende automaticamente aos Municípios, suas conclusões também permitem sustentar a utilização do modelo federal como parâmetro normativo para a integração provisória da lacuna legislativa.

Assim, caso se reconheça que a ausência de disciplina local sobre ações afirmativas raciais configura omissão parcial ou proteção insuficiente dos direitos fundamentais à igualdade e à não discriminação, a ADC 41 fornecerá base constitucional sólida para sustentar a adoção provisória dos parâmetros federais até que o ente federativo exerça plenamente sua competência legislativa.

5. Conclusão

A promoção da igualdade racial não se esgota na proibição de discriminações. A Constituição da República impõe deveres positivos de proteção e concretização da igualdade material, especialmente diante de desigualdades estruturais historicamente produzidas e reproduzidas no acesso a oportunidades sociais, econômicas e institucionais.

Nesse contexto, a inexistência de disciplina normativa voltada à promoção da igualdade racial no acesso ao serviço público revela hipótese de proteção insuficiente dos direitos fundamentais à igualdade material, à não discriminação racial e à cidadania. A omissão legislativa parcial mostra-se constitucionalmente relevante quando o próprio ordenamento reconhece a legitimidade das ações afirmativas como instrumento de concretização da igualdade material, mas permanece silente em relação à dimensão racial da desigualdade.

¹⁷ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

A evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria de mandado de injunção demonstra que a ausência de regulamentação não pode impedir indefinidamente a fruição de direitos constitucionalmente assegurados. Em situações de omissão normativa relevante, a utilização provisória de modelos jurídicos já existentes constitui técnica legítima de concretização constitucional voltada à máxima efetividade dos direitos fundamentais.

Nessa perspectiva, a legislação federal sobre ações afirmativas raciais, submetida ao controle de constitucionalidade e validada pelo Supremo Tribunal Federal, fornece paradigma normativo apto a orientar, de forma provisória, a superação de lacunas legislativas locais incompatíveis com os deveres constitucionais de promoção da igualdade racial.

Entende-se, portanto, juridicamente possível o manejo do mandado de injunção para impugnar a ausência de disciplina normativa municipal voltada à promoção da igualdade racial no acesso ao serviço público. E isso, frisa-se, especialmente considerando casos em que o próprio ente federativo já tenha reconhecido a necessidade de medidas legislativas destinadas à concretização da igualdade material.

Se a pele infelizmente diferencia externamente o indivíduo, os direitos fundamentais corrigem a distorção e os igualam na exata medida de suas desigualdades. E aqui inexistem dúvidas de que a função do mandado de injunção é assegurar que a Constituição Federal de 1988 alcance todos os seus destinatários com a mesma intensidade protetiva.

6. Teses centrais

1. A igualdade racial possui dimensão material e impõe deveres positivos de atuação aos Poderes Públicos.
2. As ações afirmativas constituem instrumentos constitucionalmente legítimos e necessários à concretização da igualdade substancial.
3. A ausência de políticas voltadas à promoção da igualdade racial configura hipótese de proteção insuficiente dos direitos fundamentais à igualdade material e à não discriminação racial.

4. A omissão legislativa parcial é constitucionalmente relevante quando impede ou reduz a concretização da igualdade substancial assegurada pela Constituição da República.

5. O mandado de injunção constitui instrumento legítimo de superação de omissões normativas que inviabilizam a concretização de direitos fundamentais.

6. Todos os entes federativos estão vinculados ao dever de promoção da igualdade racial e à adoção de medidas aptas a enfrentar desigualdades estruturalmente reproduzidas.

7. A utilização provisória de parâmetros normativos federais constitui técnica legítima de concretização constitucional diante de omissões locais que comprometam a efetividade dos direitos fundamentais.

8. A atuação institucional deve priorizar mecanismos capazes de ampliar a efetividade dos direitos fundamentais, reduzir desigualdades estruturais e assegurar a máxima proteção constitucional da igualdade racial.

7. Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 186/DF**. Petição inicial. Partido Democratas (DEM). Brasília, DF, 31 jul. 2009. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastfarquivo/anexo/adpf186.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento de mérito concluído em 4 out. 2023. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosociidadeV2_6out23_17h55.pdf>. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 41/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em 8 jun. 2017. Brasília, DF: Supremo

Tribunal Federal, 2017. Disponível em:
<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314272794&ext=.pdf>>.
Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 973/DF**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em:
<<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6404537>>. Acesso em: 25 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n.º 104.410/RS**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 6 mar. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 59, 27 mar. 2012. Disponível em: <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/supremo-suspende-ato-do-stj-que-manteve-condenacao-de-agricultor-por-porte-de-arma-desmuniada/>>. Acesso em: 29 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção n.º 670/ES**. Relator: Min. Maurício Corrêa. Tribunal Pleno. Julgado em 25 out. 2007. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em:
<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/link_download/casos_relevantes/pt/MI_670.pdf>. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção n.º 708/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 25 out. 2007. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em:
<<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/mi708CM.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção n.º 712/PA**. Relator: Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. Julgado em 25 out. 2007. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em:
<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345124031&ext=.pdf>>.
Acesso em: 28 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência em matéria de omissão inconstitucional**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em:
<<https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaOmissaoInconstitucional>>. Acesso em: 28 set. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**. Proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1963, Resolução n.º 1904 (XVIII).