



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO - UFERSA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS - CCSAH
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - DCSA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Thaís Dafne Viana de Souza

**O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A EFETIVIDADE DO MANDADO DE
INJUNÇÃO: os impactos na impetração e concessão dos mandados de injunção com a
“virada jurisprudencial” de 2007**

**Mossoró/RN
2022**

Thaís Dafne Viana de Souza

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A EFETIVIDADE DO MANDADO DE INJUNÇÃO: os impactos na impetração e concessão dos mandados de injunção com a “virada jurisprudencial” de 2007

Artigo apresentado ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de Direito da UFERSA.

Orientador: Prof. Dr. Ulisses Levy Silvério dos Reis.

**Mossoró/RN
2022**

Thaís Dafne Viana de Souza

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A EFETIVIDADE DO MANDADO DE INJUNÇÃO: os impactos na impetração e concessão dos mandados de injunção com a “virada jurisprudencial” de 2007

Artigo apresentado ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de Direito da UFERSA.

Orientador: Prof. Dr. Ulisses Levy Silvério dos Reis.

Aprovada em: 10/11/2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ulisses Levy Silvério dos Reis
Presidente - Ufersa

Prof.^a Dr.^a Gilmara Joane Macêdo de Medeiros
Avaliadora Interna - Ufersa

Prof.^a Dr.^a Lizziane Souza Queiroz Franco De Oliveira
Avaliadora Interna - Ufersa

AGRADECIMENTOS

Não poderia começar de outra forma senão agradecendo aos meus pais, pois são os responsáveis por mais essa conquista na minha vida, sem eles nada disso seria possível. Proporcionaram-me a melhor educação e lutaram para que eu estivesse concluindo mais essa etapa. Sei o quanto se doaram para a realização desse sonho. Eles iluminam os meus caminhos mesmo diante de todas as dificuldades. Estiveram comigo nos momentos mais difíceis desta caminhada, desde o desejo de concretizar o sonho de ingressar no curso de direito da Ufersa, sem me permitir desistir.

Hoje, procuro entre tantas palavras uma que gostaria que transmitisse todo o meu amor e gratidão e encontro apenas uma, que apesar de simples, é todo o meu coração: obrigada. Esta conquista é dedicada a vocês, que, acima de tudo, são meus mestres da vida. À minha mãe, Luciana, por não ter me deixado de desistir e pelo apoio de sempre me lembrar “vai dar certo”. Ao meu pai, Moisés, que sempre acreditou em mim e me incentivou mesmo quando tudo parece impossível.

Não posso, também, deixar de agradecer aos meus avós, Elias, Edna e Natividade que são os pilares da minha vida e me educaram para ser a pessoa que sou hoje. Ao meu tio, Ricardo, por todo o apoio e investimento que fez para que tudo isso fosse possível. Ao meu irmão, meus tios e tia e toda a minha família.

Aos meus amigos que aturam, com paciência, todos os meus momentos de desespero e mesmo assim permanecem e me apoiam.

Agradeço o meu orientador, Ulisses, que com paciência, corrigiu detalhadamente este trabalho e por ser um excelente professor e profissional, o qual me espelho.

A todos os professores e funcionários da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, pela colaboração para a minha formação profissional e pessoal, especialmente as professoras Gilmara e Lizziane, que me deram a honra de integrarem a minha banca do TCC.

E finalmente agradeço a Deus, por proporcionar estes agradecimentos a todos que tornaram minha vida mais afetuosa, além de ter me dado uma família maravilhosa e amigos sinceros.

No mais, termino com a frase que mais faz sentido diante de toda a caminhada que percorri até aqui: “Um sonho sonhado sozinho é um sonho. Um sonho sonhado junto é realidade.” Sozinha não teria conseguido. Agradeço a todos que de certa forma contribuíram para minha formação acadêmica e pessoal. Meu muito obrigada por tudo!

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A EFETIVIDADE DO MANDADO DE INJUNÇÃO: os impactos na impetração e concessão dos mandados de injunção com a “virada jurisprudencial” de 2007

Resumo: O Mandado de Injunção surgiu da necessidade de regulamentar normas, de eficácia limitada, a fim de viabilizar a garantia de direitos e liberdades previstas na Constituição Federal da República do Brasil, de 1988. Desse modo, a presente pesquisa tem como objetivo principal investigar a “virada jurisprudencial”, a respeito do manuseio do MI a partir da aplicação das teorias não-concretista, concretista intermediária e concretista geral. Alimenta-se, na literatura, que, inicialmente, o Tribunal não dava efetividade ao instituto, pois apenas declarava a mora ao poder omissor. No entanto, a partir de 2007, a Corte teria passado por uma evolução do posicionamento, ocasionando a denominada "virada jurisprudencial", em virtude da concessão do MI 670, o qual atribuiu efeitos *erga omnes* oriundos da Teoria Concretista Geral, passando a Corte a dar maior efetividade ao MI. Nesse passo, este trabalho adotou a metodologia empírica-quantitativa com a finalidade de analisar se de fato houve a evolução dos efeitos na concessão de MI pelo Tribunal. No primeiro momento, buscou-se, através da revisão da literatura, fundamentalmente sobre o objetivo do remédio constitucional, compreender a aplicação das teorias pelo Supremo, bem como procedeu-se com a análise dos MIs que ganharam notoriedade. Em momento posterior, foi feito o levantamento de dados, por meio da coleta realizada através do banco de dados do STF, com o objetivo de verificar a tendência seguida especialmente a partir de 2007. A pesquisa demonstrou que não houve mudança jurisprudencial citada pela doutrina. O aumento exponencial de 2007 e 2010 se deu em virtude de uma decisão de efeitos *inter partes*, o que contribuiu de maneira significativa na concessão de MI no período analisado e, ao contrário do que parece, não trouxe as consequências esperadas, uma vez que, apesar de contribuir para a efetividade do caso concreto, não serviu como alicerce sólido para, de fato, haver uma virada jurisprudencial.

Palavras-Chave: Mandado de Injunção; Supremo Tribunal Federal; Direitos Fundamentais; Virada Jurisprudencial.

THE BRAZILIAN FEDERAL SUPREME COURT AND THE WRIT OF INJUNCTION EFFECTIVENESS: the impacts on the filing and granting of injunction writ with the "jurisprudential turn" of 2007

Abstract: The Mandado de Injunção arose as a need to regulate norms in order to enable the guarantee of rights and freedoms provided for in the Federal Constitution of the Republic of Brazil of 1988, which have limited effectiveness. Thus, the present research has as its main objective to verify which are the effects of the concession of the MI by the Supreme Court. It has been suggested in the literature that, initially, the Court did not give effectiveness to the institute, since it only declared a delay to the Omitted Power. However, as of 2007, the Court went through an evolution in its position, causing the so-called "jurisprudential turn", due to the granting of MI 670, which attributed *erga omnes* effects originating from the General Concretist Theory, the Court began to give greater effectiveness to the MI. In this step, this work adopted an empirical-quantitative methodology with the purpose of analyzing whether there was, in fact, an evolution of the effects in the granting of the MI by the Court. In the first moment, an overview was made of the history of the MI by means of a literature review, fundamentally about the objective of the constitutional remedy, the theories applied, as well as an analysis of the MI that gained notoriety. Later on, data was collected from the STF database in order to

verify the tendency followed, especially as of 2007. The research showed that there was no jurisprudential change hailed by the doctrine. The exponential increase between 2007 and 2010 was due to a decision with inter partes effects, which contributed significantly to the granting of MI during the period analyzed and, contrary to what seems to be the case, did not bring the expected consequences, since, despite contributing to the effectiveness of the concrete case, they did not serve as a solid foundation for, in fact, a change in jurisprudence.

Keywords: Writ of Injunction; Supreme Court; Fundamental Rights; Jurisprudential Turn.

1 INTRODUÇÃO

Os direitos fundamentais são de tamanha importância para a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (também chamada de "Constituição Cidadã") que este assunto é tratado de forma abrangente pelos arts. 5º a 17 do referido diploma legal. Tais direitos são tidos como aqueles inerentes à proteção do princípio da dignidade da pessoa humana e se caracterizam pela inalienabilidade, imprescritibilidade, irrenunciabilidade e personalidade. Muitos são também tidos como personalíssimos.

Diante desse cenário, tem-se o art. 5º, LXXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), o qual põe à disposição dos cidadãos e das pessoas jurídicas o Mandado de Injunção (MI) como remédio constitucional a fim de viabilizar a garantia de direitos, garantias e liberdades previstos no documento constitucional, quando estes não tiverem sido regulamentados na legislação ordinária e a sua fruição dependa disto. Busca-se através daquele uma solução ao imbróglio gerado pelo vácuo normativo no que tange à viabilização do exercício de direitos por meio do Poder Judiciário, no caso, o Supremo Tribunal Federal (STF).

Apesar de ter similitudes com a Ação de Inconstitucionalidade por Omissão, o MI deve ser analisado a partir do viés da ação constitucional com conflito concreto, que visa garantir os direitos fundamentais previstos na CRFB/1988 dependentes de regulamentação.

A doutrina majoritária¹ considera que o MI não encontra fontes no direito estrangeiro. Assim, portanto, não há fonte de similitude no direito comparado, sendo um instrumento tipicamente brasileiro. Entretanto, salienta-se que a fonte mais próxima, no direito comparado, seria o *writ of injunction* (do direito norte-americano), o qual tem como finalidade impedir violações aos direitos relativos à defesa da pessoa humana. Assim, possui um viés proibitivo que diverge do MI brasileiro.

Após 28 anos da promulgação da CRFB/1988, em 23 de junho de 2016, finalmente foi editada a Lei nº 13.300/2016, a qual dispõe sobre a disciplina e o procedimento do MI. Segundo

¹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

o seu art. 2º, concede-se tal remédio constitucional sempre que a ausência, seja ela total ou parcial, de uma norma regulamentadora torne inviável a execução dos direitos e liberdades constitucionais.

Como resultado, tem-se que a consequência dessa ação constitucional reflete em temas que envolvem questões como o direito subjetivo, a separação dos poderes, o sistema de freios e contrapesos, o direito de viabilizar a normatização de um direito, bem como o silêncio eloquente do legislador.

Ademais, de acordo com o art. 102, I, q, da CRFB/1988, cabe ao Supremo Tribunal Federal julgar o MI quando a elaboração da norma regulamentadora competir ao Presidente da República, ao Congresso Nacional, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, às Mesas de uma dessas Casas Legislativas, ao Tribunal de Contas da União, a um dos Tribunais Superiores, ou ao próprio STF.

Quanto à finalidade do Mandado de Injunção, adotam-se três posições interpretativas clássicas², as quais, sumariamente, são as seguintes: a) posição não concretista, que se dá quando o referido remédio constitucional resulta apenas na comunicação ao órgão omissor a fim de que este providencie alguma medida; b) intermediária, na qual faz-se a ciência ao órgão omissor e concede-se um prazo para que essa lacuna seja suprimida e, caso esse prazo não seja cumprido, o Poder Judiciário pode viabilizar a concessão do direito pleiteado; e, c) concretista, por meio da qual reconhece-se a mora e o Poder Judiciário pode conceder o direito ao exercício da norma constitucional.

O problema se dá pelos efeitos oriundos da concessão do referido remédio constitucional, uma vez que, ao se aplicar a posição não concretista, esta ação constitucional se esvazia do seu objetivo e deixa o cidadão à mercê do órgão omissor, o qual terá apenas a sua mora declarada.

De acordo com a literatura dominante, conforme Gilmar Mendes³, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco⁴, a jurisprudência do STF teria passado por uma “evolução” consubstanciada, sobretudo, na “virada jurisprudencial” a partir de 2007. Com a concessão do MI 670, o qual regulamentou, de maneira *erga omnes*, o direito à greve dos servidores públicos. Dessa maneira, até 2007, o STF adotava como regra geral a posição não concretista. De acordo com esse entendimento, o Poder Judiciário não poderia suprir a omissão

² MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

³ MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de Injunção. **Revista Direito Público**, v. 5, n. 19, pp. 126-148, 2008.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. 2. ed. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

da norma faltante tampouco fixar prazo para o legislador elaborar a lei, restando apenas informar ao poder omisso e declarar a mora legislativa. Desse modo, o objetivo deste trabalho é verificar, a partir dos dados coletados na jurisprudência do STF, a evolução dos julgados em relação à efetividade dos direitos fundamentais com base nos julgamentos dos Mandados de Injunção.

Não obstante, é imprescindível asseverar que este trabalho utilizou obras doutrinárias e manuais anteriores ao ano de 2007, em virtude da escassa literatura disponível acerca do tema. Como será visto, o Supremo atribuiu ao MI um papel coadjuvante, com pouca efetividade ao longo dos anos. Consequência disso é a de que o instituto não é aplicado de maneira recorrente como fonte de acesso à viabilização de direitos à população geral, prestando-se a atender demandas restritas e a um seleto grupo de temas e cidadãos.

Esta pesquisa se desenvolveu a partir do método quantitativo, por meio da coleta no banco de dados do próprio STF referentes às decisões colegiadas proferidas entre 27/08/1990 a 11/01/2021 com o objetivo de verificar o padrão predominante das decisões. Com isso, buscou-se verificar se houve de fato um renascimento/evolução do instituto ou se tal hipótese não se confirma.

No primeiro momento, foi realizada a revisão da literatura, a fim de se compreender os seguintes pontos: i) quando é cabível MI; ii) as teorias adotadas e seus efeitos; iii) a evolução do posicionamento do STF ao longo do período analisado, a partir do MI 107 até a concessão do MI 670.

Por fim, se pretendeu refletir como “a virada jurisprudencial” repercutiu na concessão do referido remédio constitucional na garantia de direitos contra omissões legislativas. Aconteceram mesmo as mudanças significativas na interpretação da concessão do MI pela Corte?

2 A EVOLUÇÃO DO MI E A “VIRADA” JURISPRUDENCIAL DE 2007

O Mandado de Injunção surgiu como uma necessidade de superar a omissão legislativa a fim de efetivar direitos fundamentais em casos concretos⁵. Lembra-se que para a admissão do MI ele deve apresentar os seguintes pressupostos⁶: 1) dever de legislar; 2) a mora do Poder

⁵ O conceito do Mandado de Injunção pode ser entendido como instituto no qual “qualquer pessoa que tenha um interesse legítimo a possibilidade de buscar viabilizar o gozo de seu direito, instando o órgão judicial competente a que integre a norma constitucional que declara ou reconhece um direito, cujo exercício se persegue, vendo-se afetado pela ausência de uma disposição que lhe assegure uma aplicação plena, tudo isso no caso concreto” (SEGADO, Francisco Fernández. **La justicia constitucional: una visión de derecho comparado**. Tomo I, Madrid: Dykinson, 2009, p. 1022.)

⁶ Lei nº 13.300 de 2016.

Competente Omisso; 3) omissão parcial ou total da norma. É imprescindível, ainda, que a norma constitucional seja de eficácia limitada.

As três posições dominantes acerca dos efeitos da concessão do Mandado de Injunção são as seguintes: Teoria Não Concretista⁷, na qual o Tribunal deve se limitar a notificar a mora ao órgão competente omisso; Teoria Concretista⁸, que sustenta que o Constituinte teria atribuído ao Poder Judiciário a possibilidade de editar normas abstratas, de forma excepcional, para a efetivação de direito constitucional, em virtude da omissão do Poder Legislativo; e, por fim, a Teoria Concretista Intermediária⁹, na qual o Poder Judiciário deve, no primeiro momento, fixar um prazo para que órgão competente supra a lacuna. Caso após a expiração do prazo a inércia legislativa persista, o Judiciário estaria autorizado a suprir a omissão no caso concreto.

Com a impetração do MI nº 107, conhecido em 23/11/1989, de relatoria do Min. Moreira Alves, perante o STF, os ministros tiveram a missão de interpretar e dar efetividade ao instituto. Para o relator, a solução mais adequada seria a de respeitar o Princípio da Separação dos Poderes, consagrado nos arts. 2º e 60, § 4º, III, ambos da CRFB/1988, e ressaltou, ainda, que o Poder Judiciário só possui prerrogativa legislativa em casos expressos na Constituição Federal e nas situações estritamente a ele vinculadas.

Ademais, destacou que o sistema legal se subordina ao sistema de freios e contrapesos e não cabe ao Judiciário suprir “legislando ainda que provisoriamente”¹⁰. Diante desse cenário, o Tribunal firmou sua jurisprudência aduzindo que a Corte deveria se limitar a constatar a omissão e notificar o órgão omisso acerca da sua inércia¹¹.

Nesse sentido, durante muitos anos, o Tribunal apenas reproduzia o entendimento, elaborado pelo Min. Moreira Alves, quando concedia parcialmente a ordem ao MI, consubstanciado na Teoria Não Concretista.¹²

⁷ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006..

⁸ CALMON DE PASSOS, J. J. **Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Habeas Data, Constituição e Processo**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

⁹ MORAES, Alexandre de **Direito constitucional**. 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017.

¹⁰ BRASIL, 1990.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

¹² Nesse sentido, o MI 168: “O mandado de injunção nem autoriza o judiciário a suprir a omissão legislativa ou regulamentar, editando o ato normativo omitido, nem, menos ainda, lhe permite ordenar, de imediato, ato concreto de satisfação do direito reclamado: mas, no pedido, posto que de atendimento impossível, para que o tribunal o faça, se contém o pedido de atendimento possível para a declaração de inconstitucionalidade da omissão normativa, com ciência ao órgão competente para que a supra. (STF, MI 168/RS; Plenário, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 21/03/1990, DJ 20/04/1990) e “Tratando-se de mera faculdade conferida ao legislador, que ainda não a exercitou, não há direito constitucional já criado, e cujo exercício esteja dependendo de norma regulamentadora.” (STF, MI 444/MG, Plenário, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 29/09/1944, DJ 04/11/1994).

Foi no MI nº 283, julgado em 20/03/1991, de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, que a Corte, pela primeira vez, estipulou prazo para que omissão legislativa fosse superada com a finalidade de assegurar ao impetrante a satisfação do direito. Todavia, não houve implementação de mudanças significativas em relação aos efeitos da concessão, uma vez que permaneceu respaldado na Teoria Não Concretista, sem intervenção do Poder Judiciário.

Na doutrina constitucional predominante¹³, alimenta-se a ideia de que a concessão do Mandado de Injunção e seus efeitos evoluíram gradativamente ao longo dos anos, fazendo com que o instituto ganhasse relevância e efetividade a partir de 2007.

Na sessão ocorrida em 7 de junho de 2006, houve a recomendação para ocorrer a revisão parcial do posicionamento da Corte no que tange aos efeitos da concessão do MI. Na oportunidade, o min. Gilmar Mendes propôs uma “solução normativa e concretizadora”.

Foi esse o momento ao qual a literatura atribui o fenômeno da “virada jurisprudencial”, uma vez que foi neste dia que a Corte conheceu o MI nº 670, impetrado pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Espírito Santo (Sindipol) no ano de 2002. Foi originalmente relatado pelo Min. Maurício Corrêa, no ano de 2003. No entanto, o relator do seu acórdão foi o Min. Gilmar Mendes.

O voto do Min. Gilmar Mendes, o qual conheceu do MI, propunha a solução à omissão legislativa, nos termos do seu voto. O Min. Ricardo Lewandowski requereu pedido de vista, no dia 07 de junho de 2006, e apresentou o caso no dia 12 de abril de 2007, ocasião em que julgou parcialmente procedente a ordem. No mesmo dia, o Min. Joaquim Barbosa pediu vista. Em sequência, o MI nº 670 foi novamente apresentado, no dia 25 de outubro de 2007, data em que o tribunal concluiu o julgamento desta ação, bem como julgou também os MI nº 708 e 712.

As ações acima mencionadas diziam respeito ao direito de greve dos servidores públicos. A Corte estabeleceu que, em virtude da mora do Congresso Nacional, deveria ser aplicada a Lei nº 7.783/1989 (Lei de Greve na Iniciativa Privada), enquanto a omissão perdurasse. A decisão teve efeito *erga omnes*, adotando-se, portanto, a Teoria Concretista Geral.

¹³ “(...) percebe-se que a despeito de inicialmente o Supremo ter adotado uma postura que, de certa forma, esvaziava a efetividade do mandado de injunção quanto ao seu conteúdo decisório, uma vez que apenas atestava a mora legislativa, paulatinamente foi progredindo e preenchendo de mecanismos hábeis a viabilizar, de imediato, o direito ali pleiteado pelo impetrante. Em outras oportunidades, aliás, o Supremo foi além, quando entendeu pela possibilidade de extensão dos efeitos do MI para além das partes litigantes, adotando nessas oportunidades a teoria concretista geral”. (SILVA, Tagore Trajano de Almeida; OLIVERA, Ilzver de Matos; SANTOS, José Henrique Araújo dos. Teoria da eficácia do mandado de injunção sob o enfoque da lei 13.300/2016. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**. v. 27, p. 107-130, 2017).

Diante desse novo cenário, a doutrina¹⁴ comemorou a "evolução" jurisprudencial da corte, que, a partir daquele momento, começou a dar a efetividade devida ao MI. Corroborando com esse pensamento, houve um aumento exponencial de decisões de procedência/procedência em parte a partir do ano de 2007.

Todavia, ao analisar os números, de maneira empírica, constatou-se um desarranjo entre o discurso teórico e a prática jurisdicional.

3 FORMAÇÃO DO BANCO DE DADOS E METODOLOGIA

Esta pesquisa se desenvolveu a partir do método empírico-quantitativo, por meio da coleta no banco de dados do próprio STF, referentes às decisões colegiadas proferidas entre 27/08/1990 a 11/01/2021 com o objetivo de analisar o padrão predominante nas decisões do Supremo Tribunal Federal. E, assim, verificar se houve de fato um renascimento/evolução do instituto.

As informações acerca dessas ações constitucionais foram coletadas no site eletrônico do Supremo Tribunal Federal, na Seção Painéis Estatísticos. Salienta-se que as decisões coletadas já transitaram em julgado.

O site do STF possibilitou o download de uma base contendo 1.704 acórdãos. No entanto, alguns processos constavam como repetidos. Assim sendo, foi realizado um novo filtro. Após isso, verificou-se que, entre 27/08/1990 a 11/01/2021, foram autuados 1.298 MI, dos quais, 172 foram julgados procedentes, 496 procedentes em parte e 630 improcedentes.

A partir de então, foi estabelecida a criação de uma base de dados, no formato de planilha, a fim de que os processos pudessem ser catalogados para que as informações referentes às variáveis fossem observadas. Os dados obtidos foram separados por categorias, as quais foram denominadas de: classe, número do MI, data da autuação, data da decisão, decisão, indicador colegiada, ramo do direito, assuntos do processo, procedente/improcedente e teoria adotada.

Na sequência, as ações julgadas procedentes e procedentes em parte foram analisadas de forma detalhada a fim de verificar quais os efeitos foram atribuídos à decisão, se apenas a

¹⁴ ARAÚJO, Luiz Henrique Diniz. O Mandado de Segurança, o Mandado de Injunção e a efetivação dos direitos sociais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 50, n. 199, p. 227-235, jul./set. 2013; RAMOS, Elival da Silva. Mandado de injunção e separação dos Poderes. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 16, n. 40, p. 29-42, abr./jun. 2015; ROTHENBURG, Walter Claudius. A segunda geração do mandado de injunção. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 47, n. 188, p. 69-91, out./dez. 2010; SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

comunicação ao órgão omisso, fixação de prazo para resolver a inércia, aplicação do direito no caso concreto, de maneira individual ou *erga omnes*.

Nesse cenário, os dados das decisões de procedência/procedência em parte foram averiguados de maneira cronológica, o que possibilitou aferir se houve mudanças evolutivas nos efeitos da concessão dos mandados de injunção ao longo dos anos, especialmente, a partir de 2007.

4 OS EFEITOS DA “EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL”: ANÁLISE EMPÍRICA DAS DECISÕES DO SUPREMO

Inicialmente, de acordo com a coleta realizada para este estudo, o primeiro MI concedido, de forma colegiada, foi o MI nº 278, com data de autuação em 27/08/1990 e data de julgamento em 19/10/1990.

Tal ação constitucional versava sobre direito do trabalho, acerca da despedida sem justa causa, tendo sido julgada parcialmente procedente. Na oportunidade, a Turma apenas determinou que fosse comunicada a mora ao Congresso Nacional para que a omissão fosse suprida. Adotou-se, portanto, a Teoria Não Concretista.

Conforme já mencionado, os ministros do STF, especialmente Gilmar Mendes, consideram que houve uma evolução jurisprudencial na Corte, vez que, com o julgamento do MI nº 670, o Tribunal teria atribuído maior eficácia ao instituto com vistas a garantir a utilidade do *writ* constitucional ao conferir efeito *erga omnes*.

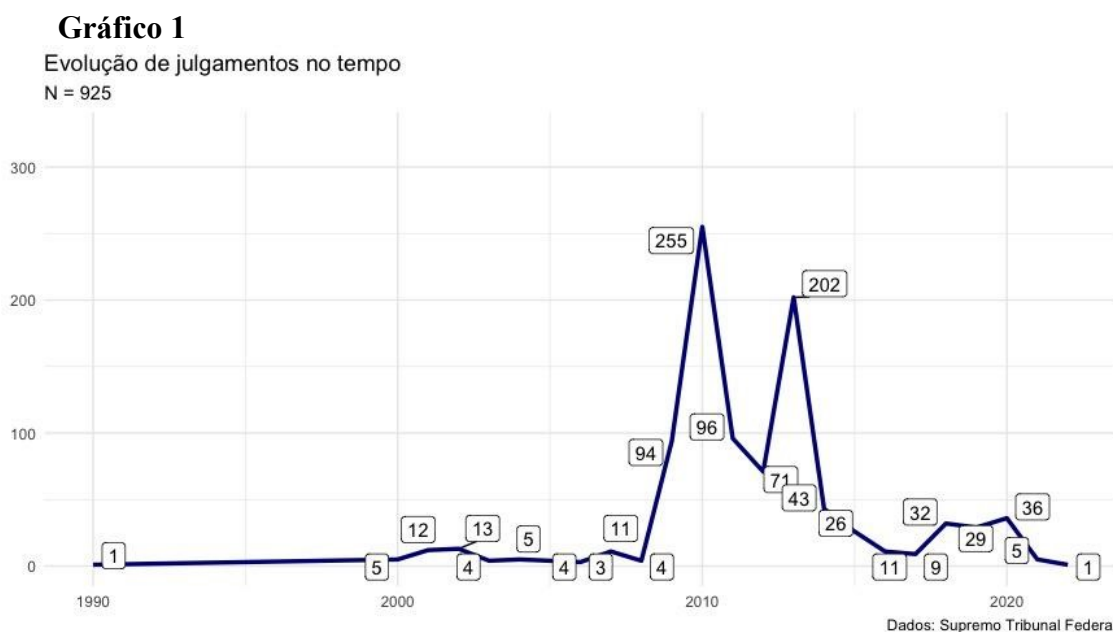
O crescimento exponencial nas decisões de procedência e procedência em parte, de 2007 até meados de 2014 à primeira vista, a partir de uma análise superficial, reforça a concepção de que o STF teria dado maior efetividade ao MI ao longo dos anos.

No entanto, conforme representado no Gráfico 1, mesmo após a promulgação da Constituição Federal, o índice de impetração de MI era muito baixo e a Corte tinha o entendimento de que não deveria intervir no caso concreto em respeito ao princípio da separação dos poderes.

A aceleração na impetração de MI ocorreu em 2010, com 255 processos ajuizados perante a Corte. Isso se deu em virtude da concessão do MI nº 721, julgado em 30/08/2007, no qual o Tribunal determinou a aplicação da Lei Geral da Previdência, mais precisamente, o art. 57, § 1º, da Lei nº 8.213/1991, para os casos de aposentadoria especial de servidores públicos que trabalham em condições insalubres e perigosas à sua integridade física (art. 40, § 4º da CRFB/88).

Todavia, tal decisão foi de aplicação *inter partes*, o que justifica o crescimento exponencial, a partir de 2007, tendo em vista que cada servidor teve que, individualmente, reivindicar a aplicação do seu direito.

É o que ocorreu, por exemplo, com o MI nº 758, de relatoria do Min. Marco Aurélio, julgado em 01/07/2008, bem como com os MIs nº 796 e 808, ambos com o Min. Ayres Britto como relator, e nos MIs nº 795, 797, 828, 841, 850, 857, 879, 905, 927, 938, 962 e 998, todos de relatoria da Min. Cármen Lúcia e julgados em 15/04/2009. Na ocasião do julgamento do MI 795¹⁵, e resolvendo a questão de ordem suscitada pelo Min. Joaquim Barbosa, foi autorizado que todos os Ministros poderiam resolver monocraticamente e definitivamente sobre casos idênticos.



Percebe-se, contudo, uma conduta contraditória do STF, haja vista que no MI nº 670 (Direito à Greve), concedeu efeito *erga omnes*, porém, para a regularização da aposentadoria especial os efeitos foram limitados à parte impetrante. E, mais, se o Supremo formulou a edição

¹⁵ Ementa: mandado de injunção. Aposentadoria especial do servidor público. Artigo 40, § 4º, da constituição da república. Ausência de lei complementar a disciplinar a matéria. Necessidade de integração legislativa. 1. Servidor público. Investigador da polícia civil do Estado de São Paulo. Alegado exercício de atividade sob condições de periculosidade e insalubridade. 2. Reconhecida a omissão legislativa em razão da ausência de lei complementar a definir as condições para o implemento da aposentadoria especial. 3. Mandado de injunção conhecido e concedido para comunicar a mora à autoridade competente e determinar a aplicação, no que couber, do art. 57 da Lei n. 8.213/91. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, concedeu a ordem, nos termos do voto da Relatora. Em seguida, resolvendo questão de ordem suscitada pelo Senhor Ministro Joaquim Barbosa, autorizou que os Ministros decidam monocraticamente e definitivamente os casos idênticos. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso (Vice-Presidente). Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes (Presidente), em representação do Tribunal no exterior, e a Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 15.04.2009.

da Súmula Vinculante (SV) nº 33¹⁶, qual seria a necessidade de edição de súmula se o Mandado de Injunção possui a prerrogativa de conceder efeitos *erga omnes*?

Salienta-se que a SV 33, aprovada em 09/04/2014, não trouxe a definição definitiva sobre a falta de regulamentação do direito à aposentadoria especial, em razão de que não possui a mesma força normativa que uma lei complementar. Assim sendo, não supriu a omissão normativa do art. 40, § 4º, da CRFB/1988.

Com a incorporação da Emenda Constitucional nº 103/2019¹⁷, em seus arts. 5º, 10, 21 e 22, houve a fixação de disposições transitórias a fim de possibilitar a efetivação ao direito à aposentadoria especial, enquanto não houver norma específica. Na prática, o que ocorreu foi somente a regulamentação das diretrizes precárias e provisórias já fixadas pelo Supremo.

Ressalta-se, ademais, que as regras trazidas na EC 103/2019 atingem somente os servidores federais e os policiais civis do Distrito Federal, deixando de fora os servidores estaduais, municipais e distritais de outras carreiras.

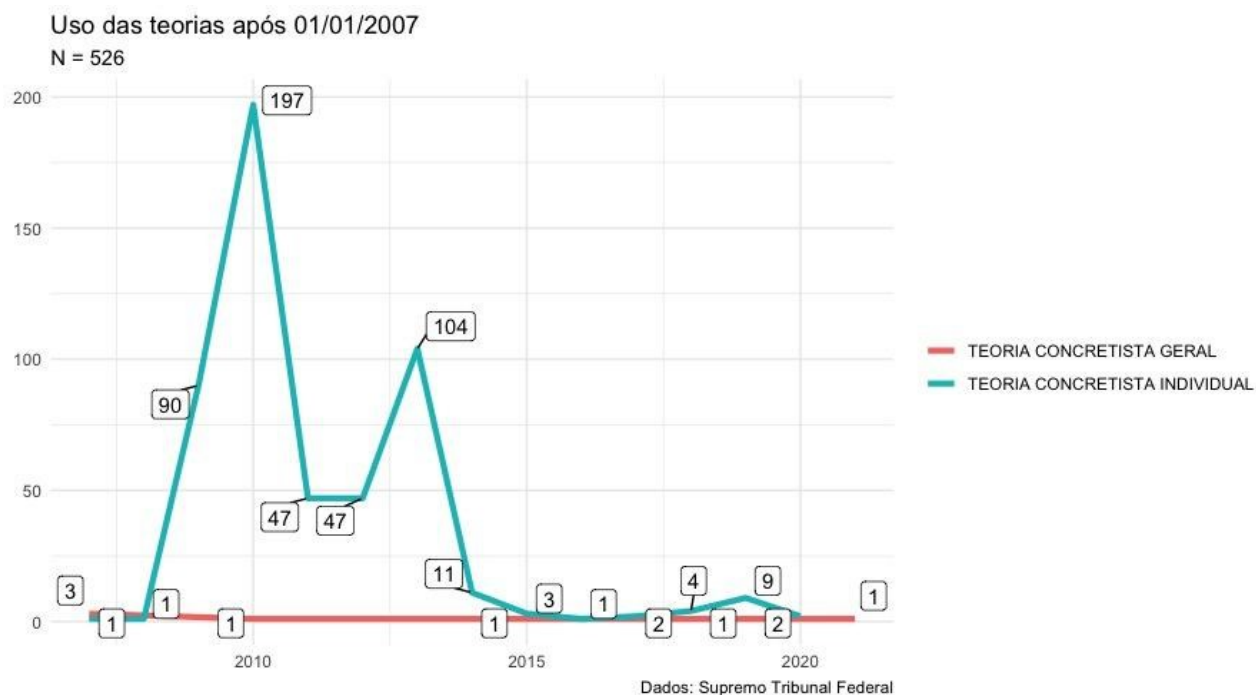
Além disso, não há como estabelecer o parâmetro de que a EC 103/2019 foi fruto da necessidade de regulamentar a matéria decidida inúmeras vezes pelo STF, através de MIs, em virtude que na ementa da referida EC não há qualquer disposição acerca das decisões proferidas pelo Tribunal, nem mesmo o objetivo de suprir a omissão legislativa do art. 40, § 4º, da CRFB/1988. A justificativa da aprovação da EC 103/2019 era a de diminuir os gastos com a seguridade social, especialmente com as despesas previdenciárias.

O Gráfico 2 confirma a tendência acima apresentada, em virtude de que o MI nº 721 deu eficácia individual ao pedido. Desse modo, todos os MIs impetrados com base no direito à aposentadoria especial obtiveram a mesma decisão de efeito relacionado com a Teoria Concretista Individual.

Gráfico 2

¹⁶ Redação da SV 33: “Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do Regime Geral de Previdência Social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, parágrafo 4º, inciso III, da Constituição Federal, até edição de lei complementar específica.” (BRASIL, 2014).

¹⁷ Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. (BRASIL, 2019).



A verificação empírica constatou que a maioria dos mandados de injunção concedidos dizem respeito a um grupo específico de direitos, tais como: direito à aposentadoria especial (o que inclui adicional de insalubridade e contagem de tempo especial), limite de taxas de juros, aviso prévio, reparação aos anistiados e direito à greve.

Considerou-se no mesmo grupo de aposentadoria especial o adicional de insalubridade e a contagem de tempo especial em razão de que, no MI nº 721, refere-se a “atividades exercidas em condições de risco ou insalubres”.

De acordo com o Gráfico 2, é possível perceber a baixa incidência da Teoria Concretista Geral. No intervalo explorado, apenas seis decisões foram proferidas nesse sentido, sendo elas nos MIs nº 670, 708, 712, julgados em 25/10/2007, 3085 (direito à greve), julgado em 16/05/2014, 4733 (criminalização da homofobia e transfobia), julgado em 13/06/2019, e 7300 (implementou a fixação do valor da renda básica de cidadania para concessão de benefício assistencial), julgado em 27/04/2021.

Ressalta-se que, apesar de os casos do parágrafo anterior terem efeitos *erga omnes*, o instituto do MI não se mostrou satisfatório em razão de que não cumpriu o seu papel de maneira completa. A consequência desses mandados com efeitos concretistas gerais foi a de apenas assegurar, de maneira deficiente e precária, a aplicação de regras temporárias. Desde as decisões dos MI acima mencionados (direito à greve, criminalização da homofobia e transfobia e a fixação da renda para a concessão de benefício assistencial), não houve a implementação de leis específicas para os temas.

Além disso, menciona-se que de todos os MI impetrados perante o Supremo, considerando-se as decisões colegiadas e monocráticas, apenas três temas foram regulamentados através de leis, sendo eles a fixação do número de deputados, o direito à reparação econômica pelos anistiados políticos e o direito à greve.

O MI 219, julgado em 22/08/1990, no qual o relator foi o Min. Octavio Gallotti, versava sobre a regulamentação da definição do número de deputados em cada estado, nos termos do art. 45, § 1º, da CRFB/1988. A ação constitucional foi julgada parcialmente procedente a fim de notificar o Congresso Nacional acerca da sua omissão. Em seguida, foi editada a Lei Complementar nº 78/1993, a qual determinou o mínimo de oito deputados federais por estado até o limite de setenta deputados federais, proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, respeitando-se o limite total de 513 representantes.

Em relação ao direito à reparação econômica pelos anistiados políticos, o assunto foi abordado no MI 543, julgado em 26/10/2000. Posteriormente, a questão foi disciplinada através da Lei nº 10.559/02. E, por fim, o direito ao aviso prévio proporcional regulamentado através da Lei nº 12.506/11.

Das 1.298 ações analisadas, 668 estão no grupo de “procedentes” e “procedentes em parte”. Dessas, 624 MI dizem respeito à aposentadoria especial (incluindo adicional de insalubridade e contagem de tempo especial), o que representa 93,41% do total, conforme Gráfico 3.

Gráfico 3:



Dados: Supremo Tribunal Federal

A taxa de procedência/procedência em parte é de 65% no período analisado. Entretanto, apesar de ser um índice considerável, os temas abordados são concentrados em apenas oito categorias. Nessa perspectiva, excluindo-se todos os MI impetrados por servidores públicos com vistas a garantir o direito à aposentadoria especial, o perfil quantitativo desta ação na Corte se manteria regular em todo o período. Sobrariam apenas 44 MI impetrados com decisão de procedência/procedência em parte.

A mudança apresentada nos MI nº 670, 708 e 712, ao contrário do que parece, não trouxe as consequências esperadas, uma vez que, apesar de contribuírem para a efetividade do caso concreto, não serviram como alicerce sólido para, de fato, haver uma virada jurisprudencial.

É o que se pode aferir no Gráfico 4. Apesar da intensificação das decisões visualizadas a partir de 2010 com julgamentos procedentes/procedentes em parte, a tendência não seguiu.



Assim sendo, verifica-se que a “evolução” jurisprudencial do STF em 2007 resultou em impacto limitado. Em concordância com o que já foi citado, o pico de impetração de Mandados de Injunção se deu em razão da omissão ao direito à aposentadoria especial.

Percebe-se, ainda, pelo Gráfico 4, que o Supremo passou a ter uma postura ainda mais rígida quanto à concessão de MI, o qual colabora para a queda expressiva de decisões de procedência/procedência em parte nos últimos anos. O que se percebeu é que o Tribunal vem adotando posicionamentos ainda mais restritivos, notadamente quando não há legislação para servir como parâmetro de aplicação do direito no caso concreto.

Exemplo disso é que o ocorreu nos MIs 943 e 946, ambos autuados em 12/01/2009, e 1005 e 1008, impetrados em 02/03/2009. Essas ações versavam sobre a regulamentação do direito ao Aviso Prévio e os Ministros decidiram por adiar as conclusões dos julgamentos. O assunto foi regulamentado pela Lei n. 12.506, em 11 de outubro de 2011.

Por fim, ressalta-se que a Lei 13.300/2016, que versa sobre o Mandado de Injunção, em seu art. 8º, adotou a posição concretista intermediária. Assim, ao ser reconhecida a mora do poder omissor, o Judiciário deve identificar o prazo para que a lacuna seja resolvida e serão estabelecidas as condições para a viabilização do direito do impetrante.

5 CONCLUSÃO

Com a conjugação da literatura-jurisprudência foi possível averiguar o descompasso entre a evolução jurisprudencial saudada pela doutrina com a configuração jurídica ao longo do período em comento. A "virada" jurisprudencial de 2007, com a concessão do MI 670, não representou um marco tão significativo. Logo em seguida, com a concessão do MI 721, o Tribunal adotou a Teoria Concretista Individual, o que ocasionou o crescimento exponencial de ações basicamente iguais, as quais versavam sobre a regulamentação da aposentadoria especial.

Apesar de ter ocorrido, sim, uma mudança com a aplicação da Teoria Concretista Geral e Individual, uma vez que, até o ano de 2007, o Tribunal adotava uma postura de não intervenção, a partir da Teoria Não-Concretista, a Corte não supriu o *déficit* de eficiência do MI a partir de 2007.

Os dados coletados mostraram que, apesar do índice de procedência/procedência em parte representar 65%, os temas julgados pelo STF fazem parte de um seleto grupo de impetrantes, sendo eles servidores públicos em sua maioria. Salienta-se que 93,41% das ações julgadas procedentes/procedentes em parte dizem respeito ao tema “aposentadoria especial de servidor público”, posteriores a 2007. Desse modo, verifica-se que o objetivo do MI não vem sendo alcançado em relação aos cidadãos em geral na concretização de direitos constitucionais ainda não regulamentados.

Não obstante, apesar das inúmeras ações ajuizadas nesse sentido, a omissão legislativa do art. 40, § 4º, da CRFB/1988 persistiu, com a redação dada pela EC 47/2005 até ser revogada pela EC 103/2019. Este fato sugere a ineficiência dada pela Corte ao MI.

Das decisões colegiadas que resultaram na concessão de MI com efeitos *erga omnes*, como é o caso dos MIs nº 670, 708, 712; 3085 (direito à greve); 4733 (criminalização da Homofobia e transfobia) e 7300 (implementou a fixação do valor da renda básica de cidadania

para concessão de benefício assistencial), nenhuma foi capaz de promover a criação de leis regulamentadoras específicas.

Por fim, ressalta-se que o Supremo passou a ter uma postura ainda mais rígida quanto à concessão de MI. Tudo indica que a Corte parece não querer “regredir” o seu posicionamento. Todavia, tal situação enseja o esvaziamento do instituto, uma vez que não é uma das ações constitucionais mais utilizadas pelos cidadãos e pessoas jurídicas a fim de viabilizar o exercício de direitos.

6 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Henrique Diniz. O Mandado de Segurança, o Mandado de Injunção e a efetivação dos direitos sociais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 50, n. 199, p. 227-235, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502926>. Acesso em: 01 de set. de 2022.

ARAÚJO, Luiz Henrique Diniz. Os efeitos do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão: a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até a ADO nº 26/DF. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 131-155, out./dez. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1490.

CALMON DE PASSOS, J. J. **Mandado de Segurança Coletivo, Mandado de Injunção, Habeas Data, Constituição e processo**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

HACHEM, Daniel Wunder. A construção de uma nova configuração jurídica para o mandado de injunção. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 9, n. 38, p. 129-166, out./dez. 2009. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/542>. Acesso em: 10 de out. de 2022.

MARIN, Eriberto Francisco Bevilacqua; BEZERRA, Pedro Henrique Araújo de Alvarenga. Mandado de injunção e sentimento constitucional. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 219, p. 53-73, jul./set. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p53.pdf. Acesso em 05 de set. de 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. 2. ed. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de Injunção. **Revista Direito Público**, v. 5, n. 19, pp. 126-148, 2008. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1286>. Acesso em: 12 out. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. O mandado de injunção e a necessidade de sua regulação legislativa. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 13 nº100. Jul/Set 2011, p. 165 a 192. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/134/126>. Acesso em 10 de out. de 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2016, p. 295.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 – São Paulo: Atlas, 2017.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano, MEINBERG, Marcio Ortiz. Separação Dos Poderes E A Evolução Do Entendimento Do STF Sobre O Mandado De Injunção. **Revista Jurídica**, vol. 01, nº. 54, Curitiba, 2019. pp. 556-587. Disponível em: <file:///C:/Users/dell%20inspiron/Downloads/3790-371375243-1-PB.pdf>. Acesso em: 02 de set. de 2022.

RAMOS, Elival da Silva. Mandado de injunção e separação dos Poderes. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 16, n. 40, p. 29-42, abr./jun. 2015. Acesso em: <https://epm.tjsp.jus.br/Publicacoes/CadernoJuridico/29093?pagina=1>. Acesso em: 01 de set. de 2022.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. Nem evolução, nem renascimento?: contingência e captura corporativa em três décadas de mandado de injunção. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v. 55, n. 219, p. 103-132, jul./set. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p103.pdf. Acesso em 01 de set. de 2022.

ROJO, Adelle e PEREIRA, Fabrício Fracaroli. Mandado de Injunção: Notas e Críticas à Lei 13.333/2016. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 5 (2019), nº 01. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/1/2019_01_0001_0022.pdf. Acesso em: 10 de out. de 2022.

ROTHENBURG, Walter Claudius. A segunda geração do mandado de injunção. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 47, n. 188, p. 69-91, out./dez. 2010. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198713>. Acesso em 10 de out. de 2022.

SEGADO, Francisco Fernández. **La justicia constitucional: una visión de derecho comparado**. Tomo I, Madrid: Dykinson, 2009, p. 1022.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Tagore Trajano de Almeida; OLIVERA, Ilzver de Matos; SANTOS, José Henrique Araújo dos. Teoria da eficácia do mandado de injunção sob o enfoque da lei 13.300/2016. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**, v. 27, p. 107-130, 2017.

Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/23554/14802>. Acesso em: 02 de set. de 2022.