

AS FUNÇÕES CONTEMPORÂNEAS DO MANDADO DE INJUNÇÃO: ANÁLISE EMPÍRICA SOBRE O PERFIL DAS AÇÕES AJUIZADAS PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

WRIT OF INJUNCTION'S CONTEMPORARY FUNCTIONS: EMPIRICAL ANALYSIS ON THE PROFILE OF THE JUDICIAL ACTIONS FILED IN FEDERAL SUPREME COURT

*Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio**

*Alexandre Araújo Costa***

RESUMO

O presente artigo é resultante de pesquisa empírica empreendida a respeito do mandado de injunção (MI), modalidade processual instituída pela Constituição de 1988 para enfrentar o problema do descumprimento das normas constitucionais que demandam a atuação positiva do Estado. Tomando como unidades de análise os MIs impetrados perante o Supremo Tribunal Federal (STF) entre 05/10/1988 e 31/12/2015, o trabalho descreve as propriedades relacionadas ao ajuizamento das ações dessa espécie, dentre as quais se destaca a prevalência de MIs sobre direitos de servidores públicos. A partir de análise evolutiva acerca dos padrões de impetração do MI e de avaliação a respeito das decisões de procedência proferidas pelo STF em tais processos, constatou-se que referido tribunal estimulou, de maneira diferenciada, o ajuizamento de MIs pelos servidores públicos, os quais foram beneficiados, de forma praticamente exclusiva, pela alteração jurisprudencial verificada no ano de 2007 a respeito dos efeitos atribuídos ao MI.

Palavras-chave: Mandado de injunção; Supremo Tribunal Federal; Análise estatística; Propriedades de impetração; Servidores públicos.

* Mestre e Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília. Membro da Advocacia-Geral da União. Email: henriquefulgencio@yahoo.com.br.

** Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de Brasília. Email: alexandrearcos@unb.br.

ABSTRACT

This article presents the results of an empirical analysis on the writ of injunction (WI), which is a procedural modality created by the Constitution of 1988 to address the issue of violation of constitutional norms that demand the State's positive action. Taking as units of analysis the WIs filed in Federal Supreme Court (FSC) between 10/05/1988 and 12/31/2015, it describes the properties related to the filing of these judicial actions, with emphasis on the prevalence of WIs dealing with public servant rights. The evolutionary analysis on WIs filing patterns and the evaluation of the judgments issued by FSC in these judicial actions reveal that this Court has particularly stimulated the filing of WIs by public servants, which were practically the only ones to profit from the jurisprudential change occurred in 2007 on the effects attributed to WI.

Keywords: Writ of injunction; Federal Supreme Court; Empirical analysis; Filing properties; Public servants.

INTRODUÇÃO

O presente artigo (i) descreve os padrões de ajuizamento de mandados de injunção (MIs) perante o Supremo Tribunal Federal (STF) e, a partir da (ii) análise dos dados obtidos, (iii) propõe interpretações que contribuem para identificar fatores determinantes para a conformação dos padrões verificados. Os resultados expostos a seguir foram obtidos mediante pesquisa empírica que levantou dados primários sobre o ajuizamento e o julgamento das ações dessa espécie no âmbito do STF, organizou essas informações de maneira sistemática e, a partir de uma abordagem de estatística descritiva, identificou o *perfil de ingresso* dos MIs, ou seja, as propriedades típicas das ações ajuizadas perante o Supremo.

A pesquisa teve início com a realização de ampla revisão da literatura relacionada ao MI e de breve investigação exploratória sobre as decisões colegiadas proferidas pelo STF no julgamento das ações dessa espécie. Os trabalhos escritos a respeito do MI são, em regra, de caráter teórico e reproduzem a afirmação de que, até 2007, o mandado de injunção era um instrumento de pouca ou nenhuma utilidade, dado que seus efeitos se limitavam à declaração da mora normativa e à cientificação da autoridade omissa, sem que o próprio Poder Judiciário pudesse supri-la. A questão relativa aos grupos de titulares de direitos que são favorecidos pelas decisões proferidas em sede de MI não foi objeto de estudo específico em nenhum dos trabalhos teóricos acessados. Nessa descrição, enquadram-se, dentre tantos outros, os estudos de Elaine Harzheim

Macedo e Michelle Fernanda Martins¹, Elival da Silva Ramos², Fábio Lima Quintas³, Gustavo Henrique Paschoal e Marco Aurélio Gomes Barboza⁴, Luiz Carlos Gallo e Zulmar Fachin⁵, Luiz Henrique Diniz Araújo⁶, Paulo Bonavides⁷, Paulo Roberto Barbosa Ramos e Diogo Diniz Lima⁸.

Por sua vez, as poucas pesquisas empíricas identificadas sobre o MI contêm restrições relevantes quanto ao conjunto de dados que se dispõem a analisar. É esse o caso das investigações realizadas por David da Silva Pereira⁹, Jacqueline Querino Alves e outras¹⁰, Karina Denari Gomes de Mattos¹¹, Luciane de Oliveira Ramos¹², Maria Cristina Barboza¹³ e Paula Rodrigues Sabra¹⁴. Constituem

¹ MACEDO, Elaine Harzheim; MARTINS, Michelle Fernanda. A eficácia do mandado de injunção: doutrina e perspectivas jurisprudenciais. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 13, n. 70, p. 97-122, nov./dez. 2011.

² 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.

³ QUINTAS, Fábio Lima. A efetividade do mandado de injunção: retrospecto e perspectivas. *Direito Público*, Porto Alegre, v. 5, n. 20, p. 82-102, mar./abr. 2008.

⁴ PASCHOAL, Gustavo Henrique; BARBOZA, Marco Aurélio Gomes. Da inefetividade das decisões tomadas pelo poder judiciário em ação direta de inconstitucionalidade por omissão e em mandado de injunção. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 10, p. 275-302, jul./dez. 2011.

⁵ GALLO, Luiz Carlos; FACHIN, Zulmar. O mandado de injunção na jurisprudência do supremo tribunal federal. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*, Maringá, v. 12, n. 1, p. 343-352, jan./jun. 2012.

⁶ 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.

⁷ BONAVIDES, Paulo. *Constituição e normatividade dos princípios: discursos e prefácios*. São Paulo: Malheiros, 2012.

⁸ RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; LIMA, Diogo Diniz. Mandado de injunção: origem e perspectivas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 48, n. 191, p. 27-38, jul./set. 2011.

⁹ PEREIRA, David da Silva. Jurisprudência e política no supremo tribunal federal: a omissão inconstitucional nas decisões de mandado de injunção (1988-2010). 2013. 244f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

¹⁰ ALVES, Jacqueline Querino et al. O mandado de injunção como instrumento de efetividade de direitos individuais e coletivos. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 134-171, jan./jul. 2012.

¹¹ MATTOS, Karina Denari Gomes de. *Democracia e diálogo institucional: a relação entre os poderes no controle das omissões legislativas*. 2015. 171f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

¹² RAMOS, Luciane de Oliveira. *O controle de constitucionalidade por omissão no supremo tribunal federal: análise dos casos de omissão legislativa nos vinte e um anos da Constituição*. 2010. 135f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

¹³ BARBOZA, Maria Cristina. *A omissão no centro das atenções: o mandado de injunção como um instrumento de garantia de direitos fundamentais e de solução de omissões legislativas*. 2014. 192f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

¹⁴ SABRA, Paula Rodrigues. *Mandado de injunção: a relação entre os poderes Judiciário e Legislativo*. 2008. 75f. Monografia apresentada como requisito para conclusão de ano letivo,

exceções a esse quadro de fragilidade de estudos quantitativos acerca do MI os relatórios produzidos pela Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio) no âmbito do projeto “Supremo em Números”. Ainda que nenhum desses relatórios tenha se dedicado, de modo exclusivo, ao instituto em exame, tais documentos apresentam informações relevantes sobre a taxa de MIs em relação ao total de processos em trâmite no STF¹⁵, o tempo demandado para seu julgamento¹⁶ e, em especial, o número de MIs impetrados até 2012 e a variação anual do quantitativo de ações ajuizadas, apontando, inclusive, para a ocorrência de uma explosão do quantitativo de impetrações a partir do ano de 2007¹⁷. Por abranger diversos institutos além do MI, os relatórios mencionados não incluem a categorização, a descrição e a análise de outras variáveis relativas à impetração dos MIs, além das mencionadas. Quanto à referida explosão de MIs a partir de 2007, limitam-se a sugerir a hipótese de que “esse movimento é provavelmente explicado pela mudança de orientação da corte quanto à efetividade do remédio a partir do julgamento do MI 712 [...]”¹⁸. Para que tal hipótese seja efetivamente testada, é necessário empreender investigação específica, pormenorizada e aprofundada acerca do *perfil de ingresso* dos MIs, de modo que a investigação levada a efeito pela FGV Direito Rio não descaracteriza a relevância e a originalidade do presente estudo.

A leitura preliminar de algumas dezenas de acórdãos indiciou a existência de considerável quantitativo de ações e de decisões de procedência proferidas em sede de MI a respeito de temas relacionados a servidores e agentes públicos. Observamos, também, que muitos desses julgados favoráveis a servidores foram prolatados após a modificação jurisprudencial ocorrida em 2007 a respeito dos efeitos produzidos pelo MI. Conjuntamente com os resultados oferecidos por

Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/monografias_ver.php?idConteudo=127>. Acesso em: 12 out. 2017.

¹⁵ FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. *I relatório supremo em números: o múltiplo supremo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2011. 71p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10312>>. Acesso em: 12 out. 2017.

¹⁶ FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor P. *III relatório supremo em números: o Supremo e o tempo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014. 151p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12055>>. Acesso em: 12 out. 2017.

¹⁷ FALCÃO, Joaquim et al. *II relatório supremo em números: o supremo e a federação entre 2010 e 2012*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014. 28p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11544>>. Acesso em: 12 out. 2017.

¹⁸ FALCÃO, Joaquim et al. *II relatório supremo em números: o supremo e a federação entre 2010 e 2012*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014. 28p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11544>>. Acesso em: 12 out. 2017, p. 63.

pesquisas relativas às ações diretas de inconstitucionalidade por ação¹⁹ e por omissão²⁰, que identificaram um grande número de decisões favoráveis a servidores, sindicatos e categorias profissionais, essa análise preliminar sugeria, também, a existência de correlação entre o número aparentemente elevado de MIs sobre direitos dos servidores públicos e os julgamentos de procedência prolatados nestas ações pelo STF.

As informações fornecidas por essas investigações prévias permitiram definir com clareza os objetivos que conduziram a presente pesquisa, os quais estão descritos a seguir:

- a) identificar e descrever as características dos MIs impetrados perante o STF, notadamente no que diz respeito às seguintes variáveis: data de distribuição das ações; natureza dos impetrantes e impetrados; tipo de ato necessário a suprir a omissão inconstitucional suscitada; tema jurídico sobre o qual versam; e titular do direito cujo exercício se pretende viabilizar;
- b) analisar a evolução dessas variáveis ao longo do período examinado, que se estende de 05/10/1988 a 31/12/2015, de modo a segmentá-lo em fases de impetração do MI, distinguíveis entre si em razão das características prevaletentes ou dos padrões de ajuizamento observados em cada uma delas;
- c) descrever e analisar as decisões de procedência proferidas pelo STF em sede de MI e examinar os efeitos que lhes foram atribuídos por esse tribunal;
- d) avaliar se existe correlação entre os padrões de ajuizamento do MI observados em cada fase de impetração e os julgamentos de procedência proferidos pelo STF em tais ações.

Tendo tais objetivos como guias, pretendemos resolver o seguinte problema de pesquisa: o número de MIs impetrados para assegurar direitos de servidores públicos supera o quantitativo de MIs impetrados em favor dos demais grupos de titulares de direitos? Em caso positivo, a prevalência de MIs impetrados sobre direitos de servidores públicos deriva da concessão a este grupo de tratamento diferenciado pelo STF nos julgamentos de procedência proferidos nas ações dessa espécie?

¹⁹ COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano Zaiden. A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? o descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais. SSRN, 2014. 84p. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541>. Acesso em: 12 out. 2017.

²⁰ FULGÊNCIO, Henrique Augusto Figueiredo. *A quem interessa o controle concentrado da omissão inconstitucional: exame crítico acerca dos resultados produzidos pela ação direta de inconstitucionalidade por omissão*. 2015. 206f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

Partimos da hipótese de que a prevalência de MIs impetrados sobre direitos de servidores públicos foi provocada pelo tratamento diferenciado conferido pelo STF a este grupo, o qual, em comparação com os demais grupos de impetrantes, obteve decisões de procedência em relação a um quantitativo superior de direitos de sua titularidade e com efeitos reforçados em decorrência da alteração jurisprudencial verificada no ano de 2007.

A pesquisa possui natureza observacional e censitária, tendo como objeto todo o universo de 6.369 MIs impetrados perante o STF entre 05/10/1988, data da promulgação da Constituição em vigor, e 31/12/2015. O número de valores perdidos é baixo, atingindo determinadas variáveis de apenas 12 dos 6.369 MIs analisados, o que corresponde a menos de 0,2% desses processos, percentual que é bastante inferior ao limite admitido de 5%²¹. As informações processuais relativas aos MIs foram diretamente coletadas no sítio eletrônico do STF e em sua Seção de Arquivo, para onde foram remetidos processos mais antigos que não haviam sido convertidos em eletrônicos, os quais somente foram acessados *in loco*. A coleta de dados foi realizada entre os meses de maio e agosto de 2016. Com o intuito de reforçar o nível de confiabilidade da mensuração, o registro e a categorização dessas informações foram deixados a cargo de apenas um dos pesquisadores. Posteriormente, os dados foram conjuntamente revisados por ambos.

Categorias de análise

Os dados levantados foram submetidos à análise de conteúdo, com o objetivo de organizá-los sob a regra da contagem frequencial em categorias criadas indutivamente. Enumeramos, a seguir, as categorias em que se fragmentam as variáveis da pesquisa:

- a) Variável: natureza dos impetrantes. Categorias:
 - pessoas físicas;
 - administração pública;
 - entidades corporativas;
 - partidos políticos;
 - associações, fundações ou sociedades civis;
 - grupo de pessoas não personificado;
- b) Variável: natureza dos impetrados, quanto à esfera federativa que integram. Categorias:
 - autoridades, órgãos ou pessoas jurídicas federais;

²¹ SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. *Metodologia de pesquisa*. Tradução Daisy Vaz de Moraes. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

- autoridades, órgãos ou pessoas jurídicas estaduais;
 - autoridades, órgãos ou pessoas jurídicas distritais;
 - autoridades, órgãos ou pessoas jurídicas municipais;
 - outros;
- c) Variável: natureza dos impetrados, quanto ao Poder estatal ou órgão autônomo que integram. Categorias:
- autoridades, órgãos ou pessoas jurídicas do Poder Executivo;
 - autoridades ou órgãos do Poder Legislativo;
 - autoridades ou órgãos do Poder Judiciário;
 - autoridades ou órgãos do Ministério Público;
 - autoridades ou órgãos da Defensoria Pública;
 - outros;
- d) Variável: tipo de ato necessário a suprir a omissão inconstitucional suscitada. Categorias:
- emendas constitucionais;
 - leis;
 - medidas provisórias;
 - decretos legislativos;
 - resoluções do Senado;
 - decisões ou despachos judiciais;
 - atos político-administrativos;
 - atos normativos do Tribunal Superior Eleitoral;
 - normas de regimentos internos de tribunais;
 - demais espécies de atos administrativos, de caráter concreto ou abstrato;
 - outros;
- e) Variável: titulares do direito cujo exercício se pretende viabilizar. Categorias:
- servidores e demais agentes públicos;
 - trabalhadores do setor privado;
 - empresários;
 - entidades corporativas e entidades do terceiro setor;
 - minorias;
 - direitos transversais;
 - outros;

- f) Variável: data da distribuição dos MIs. Categorias:
- MIs distribuídos antes de 2007;
 - MIs distribuídos a partir de 2007;
- g) Variável: eficácia das decisões de procedência proferidas em MIs. Categorias:
- Decisões anteriores a 2007;
 - Decisões proferidas a partir de 2007.

Para a compreensão adequada do alcance das categorias listadas, é necessário explicitar os critérios de inclusão e exclusão de elementos em cada uma delas²². Quanto à variável “natureza dos impetrantes”, tomamos como parâmetro, essencialmente, a classificação efetuada pelo Código Civil a respeito das pessoas físicas, também denominadas pessoas naturais, e das pessoas jurídicas, enumeradas nos artigos 41 e 44 da Lei n. 10.406/2002²³. A categoria “administração pública” engloba pessoas jurídicas de direito público e órgãos públicos. Diante do interesse especial pelos MIs favoráveis a servidores públicos, consideramos adequado reservar uma categoria específica às entidades corporativas, que correspondem às entidades de classe e sindicais, representativas de categorias econômicas e profissionais, além dos conselhos profissionais. Essas entidades e conselhos, portanto, foram apartados das demais associações civis e entidades da administração pública. Já o grupo de pessoas não personificado não corresponde a litisconsórcio ativo de pessoas físicas, caso em que se incluiria na primeira categoria dessa variável; trata-se, na verdade, de situação singular de MI impetrado por pessoas que faziam parte de uma campanha, as quais foram identificadas pelo STF como um grupo de pessoas não personificado, expressão que reproduzimos neste trabalho.

Por sua vez, as variáveis descritas nas alíneas *b*, *c* e *d* foram definidas a partir dos critérios utilizados pelo texto constitucional para distinguir, respectivamente, as esferas em que se distribuem as unidades da Federação, os Poderes estatais e órgãos autônomos, e os tipos de atos normativos, conforme se depende dos artigos 1º, 2º, 18, 59, 127 e 134 da Constituição. Especificamente quanto à variável “d”, a categoria “atos político-administrativos” refere-se aos atos relativos a processos por crime de responsabilidade, mencionados, por exemplo, nos artigos 52 e 85 da Constituição.

²² BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

²³ Os textos de todos os atos normativos citados ao longo deste trabalho podem ser consultados no Portal da Legislação do governo federal, disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>, acesso em: 12 out. 2017. Por sua vez, os julgados do STF mencionados a seguir constam da sua página de acompanhamento processual, disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>>, acesso em: 12 out. 2017.

Sobre a variável “e”, referente aos titulares do direito cujo exercício se pretende viabilizar mediante MI, cumpre esclarecer que, embora estejam submetidos a regimes jurídicos diversos, optamos por reunir, em uma só variável, os servidores e demais agentes públicos. Este grupo compreende, além dos servidores públicos civis e militares, os agentes políticos, os titulares de serviços notariais e de registro, e os particulares em colaboração com o Poder Público. A reunião se justifica pela similaridade dos objetos dos MIs impetrados por tais subcategorias, pelo seu enquadramento comum no gênero “agentes públicos” e pelo reduzido quantitativo de MIs impetrados por agentes públicos que não são servidores civis ou militares, o que não recomendava a formulação de uma categoria específica para eles. Ademais, esse grupo compreende, além dos servidores em atividade, os inativos, os pensionistas e demais dependentes de servidores, bem como ex-servidores que objetivam ser readmitidos no serviço público, os quais pretendem exercer direitos que lhes são assegurados em razão da relação específica que mantêm, direta ou indiretamente, com a administração pública. Já a categoria “entidades corporativas e entidades do terceiro setor” abrange pessoas jurídicas que, embora sejam diversas, assemelham-se por terem impetrado MIs com o objetivo de promover o exercício de direitos das próprias entidades impetrantes, e não dos sujeitos por elas representados ou beneficiados pelas atividades que desempenham.

Ainda em relação à variável “e”, a categoria “minorias” engloba MIs sobre direitos de pessoas com deficiência, quilombolas, idosos, homossexuais, transexuais e adventistas do sétimo dia. Somente foram incluídos nessa categoria os MIs relativos a direitos específicos dos grupos minoritários, ou seja, direitos que sejam diretamente relacionados à sua condição de minorias. Desse modo, nos casos em que a condição de integrante de grupo minoritário não era suficiente para o exercício do direito pleiteado, sendo necessário que os impetrantes se enquadrassem, simultaneamente, em alguma das categorias precedentes, os MIs foram incluídos nestas últimas, e não na categoria pertinente às minorias.

Por fim, a categoria “direitos transversais” refere-se a direitos que não são específicos de grupos determinados, mas comuns aos cidadãos e pessoas em geral. Em outros termos, são direitos que as pessoas possuem não por integrarem determinada classe ou categoria, mas por sua condição comum de jurisdicionados, consumidores, eleitores, contribuintes, estudantes, cidadãos brasileiros ou de determinada unidade federativa, dentre outras qualificações abrangentes.

Além das variáveis descritas, há uma última variável nominal cujas categorias não foram enumeradas. Trata-se da variável concernente ao “tema jurídico sobre o qual versam os MIs”. Por agregar 315 temas diferentes, preferimos não enunciar cada uma das categorias que a compõem. A análise dessa variável é feita conjuntamente com a variável “e”, de modo a propiciar a identificação da distribuição das frequências de temas por grupo de titulares de direitos.

Etapas de análise dos dados

Os dados coletados e organizados em categorias foram, então, submetidos à análise estatística descritiva e inferencial. Na primeira seção do desenvolvimento deste artigo, utilizamos desenho de pesquisa transversal descritivo para retratar as características dos MIs impetrados perante o STF. Na sequência, os dados relativos às variáveis mencionadas são analisados a partir de uma perspectiva longitudinal ou evolutiva, que possibilita a avaliação de mudanças eventualmente ocorridas quanto à impetração de MIs durante o período examinado, de modo a identificar padrões e tendências de ajuizamento.

Embora este trabalho tenha por enfoque o que se denominou “perfil de ingresso”, que se refere às propriedades do ajuizamento das ações analisadas, a finalidade de efetuar uma reconstrução causal a respeito do suposto desequilíbrio quantitativo entre os MIs sobre direitos de servidores e agentes públicos e os MIs impetrados sobre outros assuntos demanda a análise das decisões de procedência proferidas pelo STF nas ações dessa espécie, tarefa a que se dedica a terceira seção do desenvolvimento deste artigo. A reconstrução causal que se pretende empreender possui, portanto, caráter retrospectivo, tendo como ponto de partida a análise do quantitativo de MIs impetrados e da evolução do número de impetrações ao longo do tempo. Para tanto, tentamos identificar as únicas características, dentre as observadas, que somente o grupo de MIs sobre direitos de servidores públicos possui e os diferencia dos demais MIs impetrados, descartando os fatores em que os subconjuntos de MIs se equivalem ou se aproximam. Com isso, buscamos afastar explicações rivais, de modo a viabilizar a realização de inferência confiável a respeito da hipotética correlação entre as variáveis mencionadas no problema formulado.

A esse respeito, cumpre salientar que o objetivo da presente pesquisa não consiste em oferecer explicação causal revestida da pretensão de certeza, especialmente porque não se trata de estudo de desenho experimental e, conforme salientam Epstein e King²⁴, a incerteza envolvida na realização de inferências causais nunca poderá ser completamente eliminada. Isso não nos impede, no entanto, de identificar e apresentar evidências fortes o suficiente para sustentar a formulação de uma explicação plausível e convincente para o problema proposto.

ANÁLISE TRANSVERSAL DA POPULAÇÃO DE MANDADOS DE INJUNÇÃO IMPETRADOS PERANTE O STF

O conjunto de MIs examinado no presente trabalho é composto, como visto, por 6.369 processos ajuizados entre 05/10/1988 e 31/12/2015, cuja segmentação

²⁴ EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito*: as regras de inferência. Tradução de Fábio Morosini et al (Coord.). São Paulo: Direito GV, 2013.

por tipo de autor pode ser verificada no diagrama de colunas a seguir. O gráfico indica que a maioria das ações foi ajuizada exclusivamente por pessoas físicas que, de forma isolada ou em litisconsórcio ativo, impetraram 5.440 MIs.

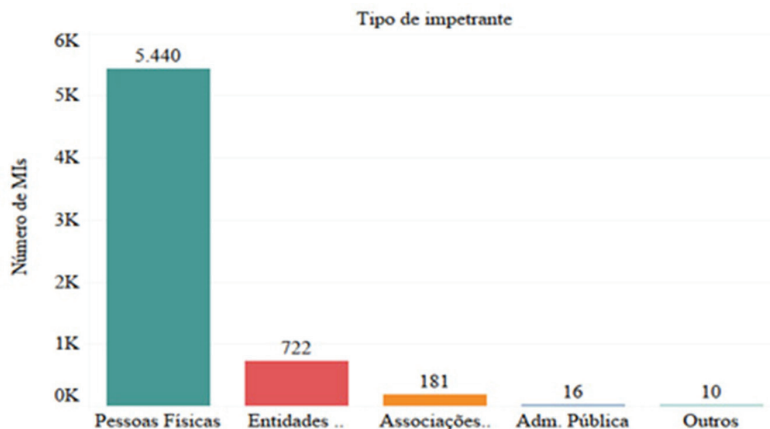


Figura 1 – Distribuição dos MIs ajuizados por tipo de impetrante

Por sua vez, o polo passivo dos MIs analisados conta, na maioria dos casos, com órgãos, autoridades ou pessoas jurídicas que integram a União Federal. Nesse subconjunto formado por 6.265 processos, incluem-se 4.776 MIs impetrados, exclusivamente, contra órgãos, autoridades ou pessoas jurídicas federais, além de outros 1.489 MIs em que tais sujeitos integram o polo passivo juntamente com órgãos, autoridades ou pessoas jurídicas estaduais, distritais ou municipais.

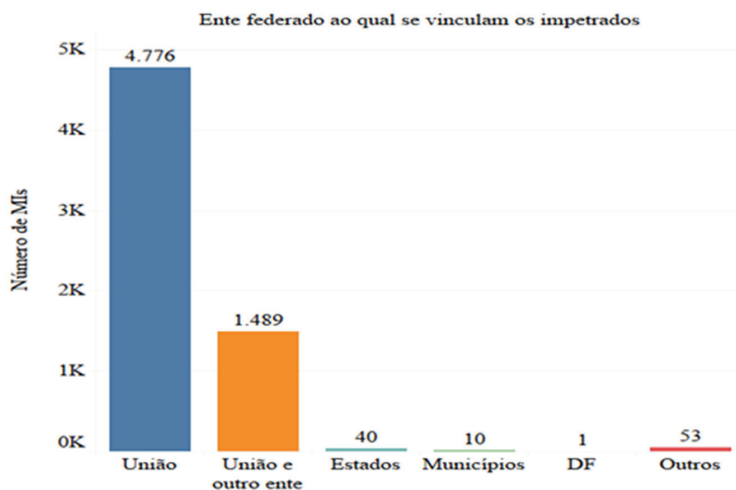


Figura 2 – Distribuição dos MIs ajuizados por tipo de impetrado

A prevalência de MIs ajuizados contra a União Federal se deve à observância da regra constante do art. 102, I, *q*, da Constituição da República, que restringe a competência originária do STF a MIs impetrados contra órgãos ou autoridades federais. Essa disposição não impediu, entretanto, o ajuizamento de diversas ações dessa espécie em face de Estados-membros, do Distrito Federal ou de Municípios (ou seja, de autoridades, órgãos ou pessoas jurídicas vinculados a essas unidades federativas). Os Estados integram o polo passivo de 870 MIs, sendo que somente 40 desses processos foram impetrados exclusivamente contra autoridades, órgãos ou pessoas jurídicas estaduais. Já os Municípios constam do polo passivo de 641 MIs, dos quais 10 possuem os órgãos, autoridades ou pessoas jurídicas municipais como partes impetradas em caráter exclusivo.

Ainda sobre a composição do polo passivo dos MIs analisados, nota-se que, na grande maioria dos casos, referidas ações foram ajuizadas contra autoridades, órgãos ou pessoas jurídicas que integram o Poder Executivo de alguma das unidades federativas. Do total de 6.369 MIs, há 5.746 processos impetrados contra autoridades, órgãos ou pessoas jurídicas do Poder Executivo, os quais figuram isoladamente no polo passivo desses processos em 2.643 casos. Nos 3.103 MIs restantes, tais sujeitos constam do polo passivo juntamente com autoridades ou órgãos de outros Poderes ou instituições, em especial do Legislativo: são 3.086 MIs em que autoridades, órgãos ou pessoas jurídicas dos Poderes Executivo e Legislativo constam, simultaneamente, como impetrados.

Além desses 3.086, o Poder Legislativo também compõe o polo passivo de outros 452 MIs, seja isoladamente, o que ocorre em 439 processos, seja juntamente com órgão ou autoridade do Poder Judiciário, conforme se observa nos 13 processos restantes. Assim, há 6.198 MIs em que ao menos um dos impetrados integra o Poder Executivo ou o Legislativo. Os demais MIs são 171, dos quais 83 foram impetrados contra órgãos ou autoridades do Poder Judiciário; 1 contra órgãos do Judiciário e do Ministério Público; e 87 são unidades em que não foi possível identificar ou categorizar o impetrado a partir do critério de pertinência a determinado Poder estatal ou instituição jurídica autônoma.

Quanto à natureza do ato necessário a suprir a omissão suscitada nos MIs²⁵, verifica-se que, em regra, referidos processos versam sobre a inexistência ou a

²⁵ Para efetuar essa categorização, buscamos identificar o tipo de ato que, em tese, seria apto a suprir a omissão suscitada, ainda que a edição de tal espécie de ato não tenha sido expressamente pleiteada pelo impetrante do MI. Assim, se determinado MI foi ajuizado, por exemplo, por servidor público que pretendia obter aposentadoria especial, considerou-se que o ato necessário a suprir a omissão por ele apontada corresponde à lei, em razão do disposto pelo art. 40, § 4º, da Constituição, ainda que o impetrante tenha formulado, na petição inicial do MI, pedido de edição de ato de natureza diversa, tal como de ato administrativo específico de concessão de aposentadoria especial em seu favor.

inadequação de leis. Nessa categoria se enquadram 6.172 MIs, em que o suprimento da omissão apontada pelos impetrantes dependeria da edição de lei, além de outros 6 MIs em que se sustenta ser necessária a edição de leis e/ou de atos normativos de outras espécies. Os processos restantes são relativamente pouco numerosos: 31 deles versam sobre a inexistência ou inadequação de decisões ou despachos judiciais; 21 sobre atos normativos do Tribunal Superior Eleitoral; 5 sobre normas de regimentos internos de tribunais; 4 sobre emendas constitucionais; 4 sobre decretos legislativos; outros 4 sobre resoluções do Senado; 3 sobre medidas provisórias; 3 sobre atos político-administrativos; e 67 sobre demais espécies de atos administrativos, de caráter concreto ou abstrato. Nos 49 casos restantes, não foi possível identificar os atos cuja edição era pretendida ou não se pode classificá-los em alguma categoria específica de atos passíveis de edição pelo Poder Público.

Os MIs examinados também foram categorizados quanto aos temas jurídicos sobre os quais versam. Em seu conjunto, os 6.369 MIs tratam de 315 temas diferentes. Não obstante a razoável diversidade temática observada, a grande maioria dos processos versa, exclusivamente, sobre um assunto específico, qual seja, o direito de servidores públicos à aposentadoria especial, previsto no art. 40, § 4º, da Constituição: são 5.275 os MIs impetrados por servidores públicos com a finalidade exclusiva de exercer referido direito. Além desses, há 375 MIs sobre outros direitos de servidores e demais agentes públicos, bem como 20 MIs sobre direitos comuns a servidores públicos e a trabalhadores do setor privado. Ainda que excluídos estes últimos 20 processos, verifica-se a existência de 5.650 MIs voltados, exclusivamente, à apreciação de direitos de servidores e demais agentes públicos.

Desse modo, 88,7% das ações analisadas têm por objeto algum dos 70 temas relacionados a direitos de servidores e agentes públicos que foram veiculados em sede de MI. Esses 88,7% de MIs são compostos pela soma de 82,8% de processos que tratam da aposentadoria especial dos servidores e de 5,9% de processos que versam sobre outros 69 temas relativos a direitos de servidores e demais agentes públicos. Os 11,3% de MIs restantes distribuem-se da seguinte maneira: 258 (ou 4,05% de) MIs sobre 109 temas relacionados a direitos transversais; 248 (ou 3,9% de) MIs sobre 62 temas relacionados a direitos de trabalhadores do setor privado; 68 (ou 1,07% de) MIs sobre 21 temas relativos a direitos de empresários; 42 (ou 0,66% de) MIs sobre 14 temas relativos a direitos de entidades corporativas e entidades do terceiro setor; 32 (ou 0,5% de) MIs sobre 12 temas relacionados a direitos de minorias; e 20 (ou 0,31% de) MIs sobre 2 temas relacionados a direitos comuns a servidores públicos e trabalhadores do setor privado. Há, ainda, 30 (ou 0,47% de) MIs sobre 25 temas que não se enquadram em nenhuma das categorias

anteriores e cuja especificidade não justifica a criação de categorias adicionais para abrigar essas unidades que, em sua maioria, revelam-se como casos singulares; além de 21 (ou 0,33% de) MIs cuja categorização temática é inviável.

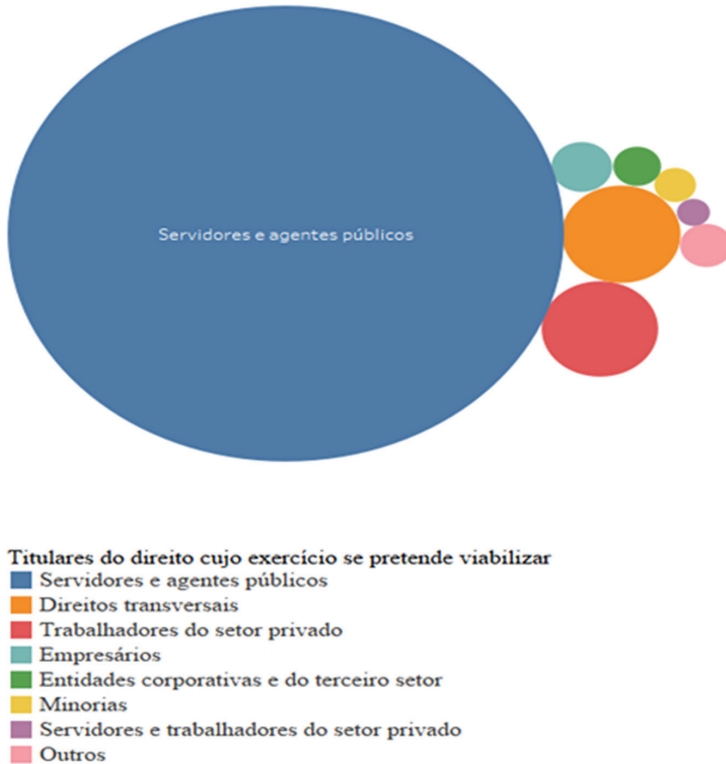


Figura 3 – Comparação entre os quantitativos de MIs relacionados a cada um dos grupos de titulares de direitos

Os dados relacionados à classificação temática dos MIs revelam a intensa atuação das categorias de servidores e agentes públicos perante o STF. A quantidade de MIs impetrada por tais sujeitos é muito superior ao total de ações ajuizadas pelos demais grupos somados, ainda que os servidores e agentes públicos sejam menos numerosos do que os integrantes de outros grupos, tais como os trabalhadores do setor privado e os titulares de direitos transversais. Note-se, também, que, dos 315 temas jurídicos suscitados em sede de MI, 70 são relativos a direitos de servidores e agentes públicos, o que corresponde a cerca de 22%; isso significa que a prevalência de MIs impetrados por servidores e agentes públicos não está correlacionada à variedade de temas de interesse desses sujeitos.

Em outros termos, a expressiva superioridade numérica de MIs relativos a direitos de servidores públicos não pode ser adequadamente explicada pelo

quantitativo elevado de servidores existentes no Brasil. Outra hipótese explicativa a ser descartada se relaciona à concepção de que a Constituinte de 1987-1988 teria promulgado um texto prolixo e que estaria repleto de regras de interesse de categorias de servidores e agentes públicos²⁶, o que conduziria a uma maior quantidade de MIs impetrada por tais sujeitos, dado que referida espécie de ação judicial somente pode ser ajuizada por quem seja titular de direito, liberdade ou prerrogativa de natureza constitucional. Ocorre que, como visto, a prevalência de MIs impetrados por servidores públicos não se relaciona à suposta pluralidade de direitos constitucionais assegurados a tais sujeitos; pelo contrário, a variedade temática dos MIs propostos pelos servidores é reduzida. O excesso de MIs sobre direitos de servidores públicos relaciona-se, em larga medida, ao enorme quantitativo de processos sobre um único tema (aposentadoria especial), e não à diversidade de direitos assegurados às categorias que compõem o serviço público.

Para que se possa obter uma explicação adequada a respeito da prevalência de MIs sobre direitos de servidores e agentes públicos, é necessário investigar a causa do excesso de processos sobre a aposentadoria especial prevista no art. 40, § 4º, da Constituição, o que não se verifica em relação a outros temas suscitados em sede de MI.

ANÁLISE EVOLUTIVA DOS PADRÕES DE AJUIZAMENTO DO MANDADO DE INJUNÇÃO: AS TRÊS FASES DE IMPETRAÇÃO PERANTE O STF

A moda ou padrão de MI impetrado perante o STF durante a totalidade do período analisado apresenta as seguintes características: trata-se de ação ajuizada por pessoa física que, na condição de servidor público, alega a ausência de lei necessária ao exercício do direito à aposentadoria especial previsto no art. 40, § 4º, da Constituição e postula, por conseguinte, a adoção de providências por parte de órgãos do Poder Executivo e/ou do Poder Legislativo da União. Essa avaliação geral permite algumas conclusões relevantes, mas a devida compreensão acerca dos padrões de ajuizamento dos MIs demanda a realização de uma análise longitudinal que descreva as mudanças ocorridas nesse perfil durante o período considerado.

De fato, entre 05/10/1988 e 31/12/2015, houve mudanças sensíveis no que toca, em especial, ao número de ações ajuizadas anualmente e aos temas nelas versados, sendo que nossa análise permitiu identificar três fases bastante marcadas de impetração do MI.

²⁶ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 240, p. 1-42, 2005.

Fase de Experimentação – 1988 a 1991

A *Fase de Experimentação* compreende os anos de 1988 a 1991. Conforme indicam Fulgêncio e Costa²⁷, a proposta de criação do instituto do MI foi defendida com entusiasmo por diversos membros da Constituinte de 1987-1988, que o consideraram um dos mais importantes avanços introduzidos pela nova Constituição.

Esse entusiasmo se refletiu no período inicial de vigência da Constituição. De 1988 a 1991, foram ajuizados 376 MIs, o que corresponde a uma média de cerca de 10 processos por mês. A característica mais peculiar desse período é que tais processos versam sobre 113 temas diferentes, número que poderia ser ainda maior se não houvesse 9 processos instaurados nessa fase inicial que não puderam ser localizados nos arquivos do STF. Isso significa que cerca de 36% do total de 315 temas que seriam debatidos em sede de MI durante todo o período analisado já havia sido submetido ao STF ao final dos primeiros 3 anos e 3 meses de vigência da Constituição.

O gráfico a seguir representa o número de MIs distribuído aos ministros do STF a cada ano analisado. Além disso, as cores utilizadas correspondem às temáticas versadas nos MIs, de modo que, quanto mais colorida a coluna, maior é a diversidade dos temas tratados nas ações distribuídas no ano representado.

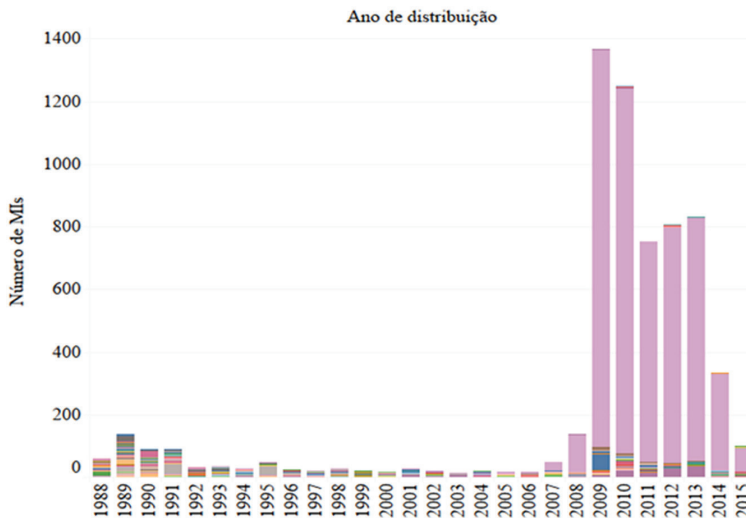


Figura 4 – Representação do quantitativo e da diversidade temática dos MIS impetrados a cada ano de distribuição

²⁷ FULGÊNCIO, Henrique Augusto Figueiredo; COSTA, Alexandre Araújo. O mandado de injunção na assembleia nacional constituinte de 1987-1988. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 818-870, mar./abr. 2016.

A Figura 5 indica que, além da pluralidade de temas, a Fase de Experimentação caracterizou-se por um certo equilíbrio entre os quantitativos de MIs relacionados a cada um dos grupos de atores interessados, os quais denominamos “titulares de direitos”, inexistindo a excessiva prevalência de processos associados a direitos de servidores e agentes públicos que posteriormente veio a se consolidar e está representada na Figura 3.



Figura 5 – Comparação, na Fase de Experimentação, entre os quantitativos de MIs relacionados a cada um dos grupos de titulares de direitos

Na Fase de Experimentação, cerca de 31% dos MIs foram impetrados para a promoção de direitos das categorias do serviço público, quantitativo que se aproxima dos percentuais de MIs impetrados nesse período sobre direitos de trabalhadores e sobre direitos transversais (cerca de 29 e 24%, respectivamente). Já nos anos posteriores, esse equilíbrio se desfaz: de 1992 a 2015, os MIs sobre direitos de servidores e agentes públicos somam 92,53%, ao passo que os

processos sobre direitos de trabalhadores e sobre direitos transversais equivalentes, respectivamente, a 2,37 e a 2,84%.

Ademais, a prevalência de MIs impetrados exclusivamente por pessoas físicas, verificada na análise global (em que tais processos correspondem a mais de 85%), não é notada com a mesma intensidade na Fase de Experimentação, em que tais MIs representam cerca de 73%. Esse curto período inicial foi suficiente para que todos os seis tipos de sujeitos ativos impetrassem seus primeiros MIs, de modo que todos os grupos de impetrantes estão representados nessa fase.

A variedade de temáticas e de atores indica que esse período constituiu uma Fase de Experimentação em relação ao instituto recém-criado pela Constituinte de 1987-1988. A esse respeito, cumpre salientar que, à época da promulgação da Constituição, não havia definição clara a respeito das características do MI e das regras que disciplinariam sua utilização, o que gerou, segundo o então ministro do STF Moreira Alves, uma situação de perplexidade em que não apenas os cidadãos comuns, como também os próprios membros daquele tribunal estavam repletos de dúvidas sobre a aplicação e a tramitação do instituto²⁸. Nesse ambiente de incerteza, diversos jurisdicionados submeteram ao STF pleitos muito diversificados, alguns dos quais seriam considerados, sob a perspectiva da jurisprudência que se consolidou posteriormente, casos esdrúxulos, manifestamente inadequados à via do MI.

A experimentação verificada nessa fase inicial também é revelada pela diversidade ocorrente em outros elementos processuais.

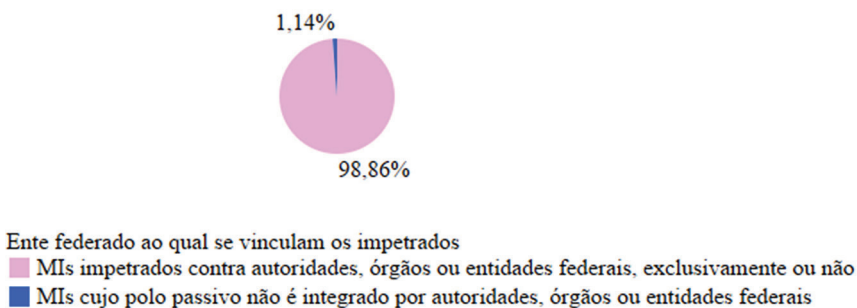
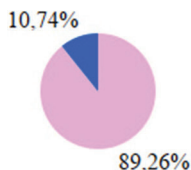


Figura 6 – Diversidade no polo passivo (população de MIs analisada)

²⁸ STF atribui ao TFR julgar injunção. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 out. 1988. *O País*, p. 3. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/119046/11_19%20out88%20-%200008.pdf?sequence=3>. Acesso em: 12 out. 2017.



Ente federado ao qual se vinculam os impetrados

- MIs impetrados contra autoridades, órgãos ou entidades federais, exclusivamente ou não
- MIs cujo polo passivo não é integrado por autoridades, órgãos ou entidades federais

Figura 7 – Diversidade no polo passivo (Fase de Experimentação)

A composição do polo passivo dos MIs impetrados no período que se estende de 1988 a 1991 também é mais variada em comparação ao conjunto de MIs analisado globalmente. No geral, 98,86% dos processos foram movidos em desfavor de órgãos, autoridades ou pessoas jurídicas que integram a União Federal, enquanto na Fase de Experimentação se observa a presença de órgãos, autoridades ou pessoas jurídicas que integram a União em 89,26% dos MIs em que a identificação dos impetrados pode ser feita. Por sua vez, essa fase inicial apresenta, em termos relativos, um quantitativo muito mais elevado de MIs cujo polo passivo é composto, exclusivamente, por órgãos, autoridades ou pessoas jurídicas integrantes dos Estados-membros, os quais correspondem a 5,78%, ao passo que, no período restante, tais processos correspondem a cerca de 0,32%. Destaca-se, também, o quantitativo de MIs impetrado exclusivamente contra entidades que não integram a administração pública, tais como instituições financeiras, empresas e sindicatos: na fase inicial, os processos dessa espécie são cerca de 5%; nos demais anos analisados, correspondem a aproximadamente 0,03%.

Ainda sobre o polo passivo, a Fase de Experimentação também diverge do padrão de impetração observado no restante do período analisado por não apresentar prevalência tão exacerbada de MIs em que ao menos um dos impetrados seja integrante do Poder Executivo ou do Legislativo: entre 1988 a 1991, esses MIs são cerca de 80,46%, ao passo que, nos anos de 1992 a 2015, correspondem a cerca de 99,4% dos MIs. Em contrapartida, a fase inicial apresenta 14,08% de MIs impetrados exclusivamente contra órgão ou autoridade do Poder Judiciário, o que somente se observa em 0,57% dos MIs impetrados nas demais fases.

Semelhante divergência também é notada quanto à natureza do ato necessário a suprir a omissão suscitada nos MIs. Nos anos de 1992 a 2015, cerca de 98,8% dos MIs versam sobre a inexistência ou a inadequação de leis. Já na Fase de Experimentação, o quantitativo desses MIs é de 78,47%, ao passo que os 21,53% restantes correspondem a um conjunto de atos de natureza bastante diversificada.



Figura 8 – MIs impetrados entre 1992 e 2015, segmentados por tipo de ato necessário a supri a omissão

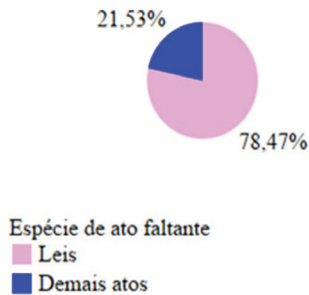


Figura 9 – MIs impetrados entre 1998 e 1991, segmentados por tipo de ato necessário a supri a omissão

A variedade das experiências realizadas a respeito do MI nessa primeira fase foi favorecida, como dito, pela situação inicial de incerteza sobre as características do instituto. No entanto, à medida que o STF passou a julgar os primeiros processos submetidos à sua apreciação, a lacuna normativa observada acerca do MI quando da promulgação da Constituição foi, aos poucos, sendo preenchida pelas diretrizes estipuladas pelo próprio tribunal. De fato, ao longo dos anos de 1988 a 1991, as decisões proferidas pelo STF em sede de MI destinaram-se, majoritariamente, a fixar limites e condições para a utilização desse instrumento processual, como indica o gráfico a seguir.

Dos 376 MIs impetrados na denominada Fase de Experimentação, 258 foram julgados ainda nesse período inicial, sendo que, na grande maioria dos casos, o STF deixou de acolher os pedidos formulados nos MIs sob o fundamento de que tais processos apresentavam alguma irregularidade formal ou continham pedidos manifestamente inadequados ou de satisfação inviável: foram 194 MIs não conhecidos, 32 tiveram seu seguimento negado e 25 foram declarados prejudicados. Dos 7 MIs restantes, 4 foram julgados improcedentes, e apenas 3 tiveram seus pedidos julgados parcialmente procedentes.

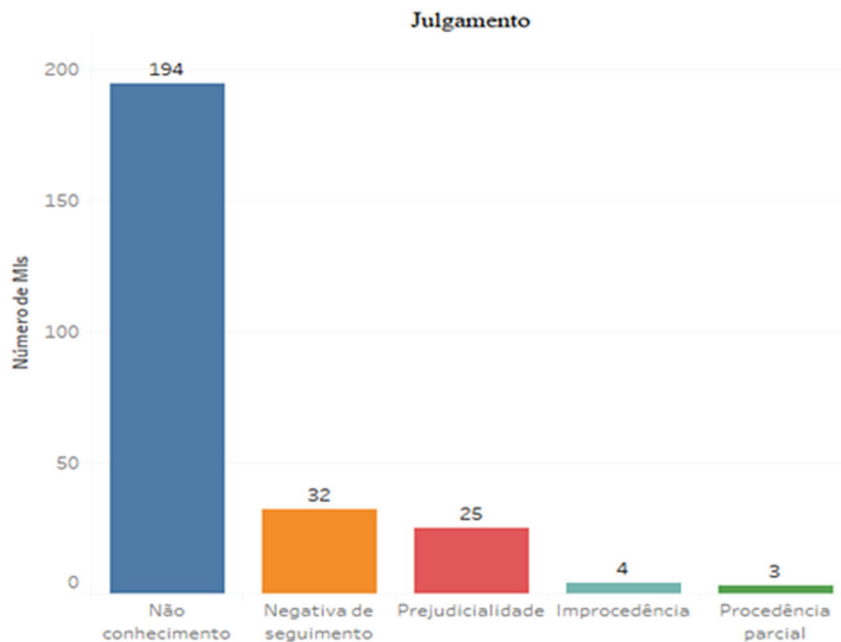


Figura 10 – Distribuição dos MIs julgados na Fase de Experimentação por modalidade de decisão proferida

Além de definir limites e condições para a impetração do MI, o STF também impôs restrições aos efeitos produzidos pelas decisões de procedência proferidas nos julgamentos das ações dessa espécie. Ao decidir a Questão de Ordem suscitada no MI 107 (MI-QO 107), referido tribunal decidiu que o MI somente poderia servir para declarar a omissão normativa e para cientificar o órgão ou autoridade responsável por seu suprimento. O julgamento referido foi realizado em 23/11/1989, data em que nenhum MI havia sido julgado procedente pelo STF, de modo que as restrições aos efeitos da decisão do MI foram aplicadas a todos os três MIs julgados parcialmente procedentes durante a Fase de Experimentação.

Nota-se, assim, que, a par das limitações formais de acesso à via do MI, o número reduzido de decisões de procedência proferidas nesse período inicial e as severas restrições impostas aos efeitos produzidos pelo instituto constituíram fatores de desestímulo à sua utilização posterior. Embora o entendimento fixado no julgamento da MI-QO 107 tenha sofrido temperamentos ainda durante essa fase inicial, a interpretação prevalente de que era vedado ao tribunal suprir, por ato próprio, a lacuna normativa verificada no julgamento do MI foi, como dito, reiteradamente apontada como responsável por tornar referido instrumento inútil ou imprestável.

Fase de Contenção – 1992 a 2006

Os reflexos das limitações e restrições mencionadas sobre a impetração de MIs perante o STF são observados no período seguinte ao da Fase de Experimentação, o qual se estende de 1992 a 2006. De fato, embora se trate de período quase cinco vezes mais prolongado do que a fase inicial, o quantitativo de MIs impetrados é inferior, em termos absolutos, ao número de ações ajuizadas na Fase de Experimentação. Nessa segunda etapa, foram ajuizados 363 MIs ao longo de 15 anos, o que corresponde a uma média anual de 24,2 MIs, a qual é bastante inferior à média anual de impetrações verificadas na fase anterior, correspondente a cerca de 116 MIs. A redução da média de ajuizamentos na *Fase de Contenção* está representada na Figura 4.

Quanto ao número de temas versado nos MIs, nota-se que as 363 ações ajuizadas na segunda fase tratam de 135 assuntos diferentes, quantitativo que se aproxima dos 113 temas submetidos ao STF na Fase de Experimentação. Assim, embora não tenha havido redução, em termos absolutos, em comparação com o período inicial, verifica-se, na Fase de Contenção, a ocorrência de nítida diminuição do quantitativo de temas debatidos em sede de MI proporcionalmente ao número de anos que compõe os períodos considerados: em média, cada ano da segunda fase corresponde a nove temas diferentes suscitados por meio de MIs, ao passo que, no período inicial, tal média é de, aproximadamente, 35 temas.

No que diz respeito à natureza do ato necessário para suprir as omissões suscitadas nos MIs, verifica-se que as ações ajuizadas durante a segunda fase são menos diversificadas do que as propostas na Fase de Experimentação, ainda que não apresentem o mesmo grau de padronização constatado na análise transversal da população de MIs, em que se verificou que 97,7% dos MIs versam sobre a inexistência ou a inadequação de leis. Esse percentual cai para cerca de 87% quando apenas são levados em conta os MIs impetrados na segunda fase e para 78,47% quando são considerados, exclusivamente, os MIs impetrados durante a primeira fase.

De modo semelhante, quanto à composição do polo passivo dos MIs, constatou-se, na análise transversal, que, em cerca de 98% dos MIs, ao menos um dos impetrados integra o Poder Executivo ou o Legislativo. Na segunda fase, a quantidade de MIs que apresenta essa característica corresponde a 93,58%, ao passo que, na primeira fase, esses MIs são cerca de 80,46%. Ainda sobre o polo passivo, notou-se, na análise transversal, que 98,86% das ações ajuizadas contêm, em seu polo passivo, órgãos, autoridades ou pessoas jurídicas vinculadas à União Federal. O quantitativo de MIs impetrado contra esses sujeitos passivos federais corresponde a 96,88% na segunda fase e a 89,26% na Fase de Experimentação.

Por outro lado, o segundo período referido possui características que o aproximam da Fase de Experimentação. Nessa linha, observa-se que o número excessivo de processos relacionados a direitos de servidores e agentes públicos, verificado na seção pertinente à análise global dos MIs, também não se deve a essa segunda fase, em que tais processos correspondem a cerca de 33% dos 363 MIs impetrados, percentual que é bastante próximo aos 31% de MIs ajuizados sobre direitos desse grupo de sujeitos na Fase de Experimentação. Na segunda fase, os MIs associados a direitos das categorias do serviço público sequer formam o conjunto de processos mais numeroso, uma vez que é superado pelo grupo de MIs sobre direitos transversais, o qual agrega 35,3% das ações propostas.

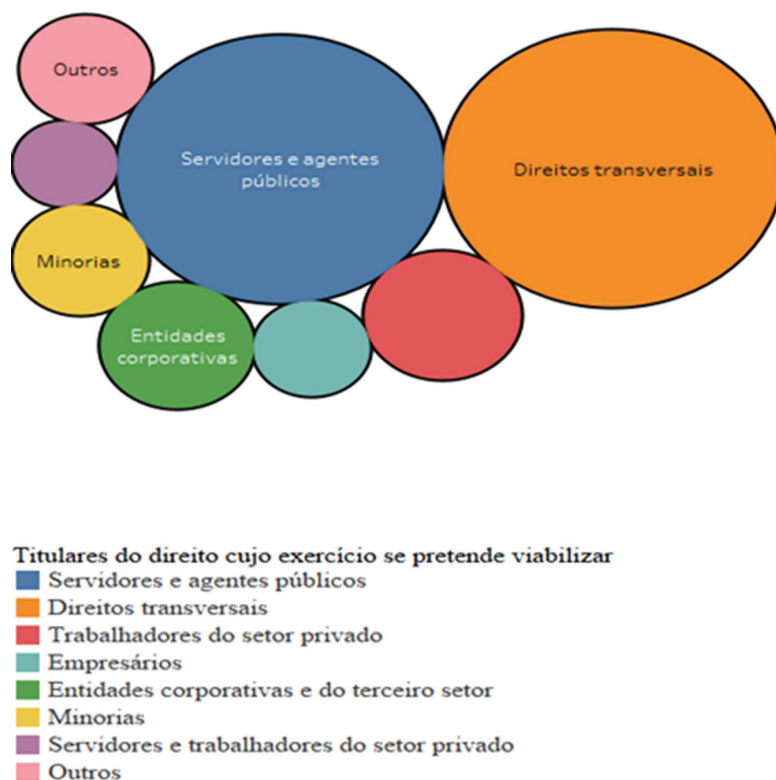


Figura 11 – Comparação, na Fase de Contenção, entre os quantitativos de MIs relacionados a cada um dos grupos de titulares de direitos

Outra característica que torna a primeira e a segunda fases semelhantes diz respeito à variedade da composição do polo ativo dos MIs impetrados em tais períodos. Assim como na Fase de Experimentação, esse segundo período não

reflete a excessiva prevalência, observada na análise transversal dos MIs, de ações ajuizadas exclusivamente por pessoas físicas. Os MIs impetrados por esse tipo de sujeito ativo ainda são maioria na segunda fase, mas, diversamente do que se verificou na análise transversal, em que tais processos são mais de 85% do total, nota-se, nesse segundo período, a ocorrência de certo equilíbrio entre o número de ações propostas exclusivamente por pessoas físicas (54%) e o quantitativo de ações ajuizadas pelos demais tipos de sujeitos ativos (46%).

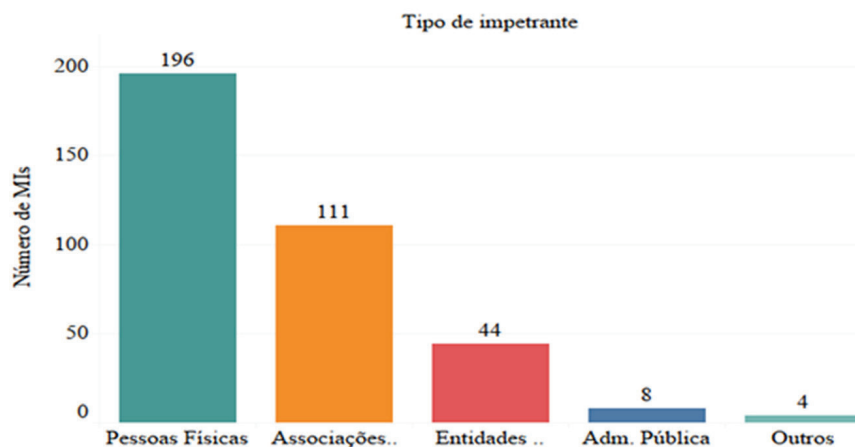


Figura 12 – Distribuição dos MIs ajuizados por tipo de impetrante na Fase de Contenção

Em síntese, a segunda fase de impetração do MI apresenta características bastante marcadas, as quais permitem diferenciá-la com nitidez das demais. Em comparação com a fase inicial, a experimentação verificada nesse segundo período foi substancialmente reduzida, o que se nota, especialmente, pela drástica diminuição do número de MIs impetrados anualmente, bem como pela minoração da média anual de temas submetidos à apreciação do STF. Como visto, a segunda fase foi precedida pelo desestímulo provocado pelas decisões do STF que impuseram severas restrições tanto à utilização do MI quanto aos efeitos produzidos pelo instituto. Esses fatores de desestímulo produzidos pelo STF em resposta à experimentação observada na primeira fase chocaram-se com o entusiasmo com o qual o instituto havia sido inicialmente recebido, confronto esse que originou o ambiente propício para a ocorrência da segunda fase mencionada, a qual pode ser identificada, por contraposição àquele período inicial, como uma fase de desentusiasmo ou desânimo em relação ao MI, sendo marcada, especialmente, pela contenção da experimentação observada no período anterior.

Fase de Concentração – 2007 a 2015

A terceira fase também possui características nitidamente distintas dos períodos anteriores, especialmente no que diz respeito ao quantitativo de MIs ajuizados e à concentração desses processos em determinados temas relativos a servidores públicos. Quanto à primeira dessas duas características, observa-se que a terceira fase se distingue das demais pelo elevado número de MIs ajuizados. Ao passo que na primeira fase foram impetrados 376 MIs em pouco menos de 3 anos e 3 meses (média anual de cerca de 116 processos), e na segunda fase foram impetrados 363 MIs ao longo de 15 anos (média anual de 24,2 processos), na terceira fase, que compreende o período de 2007 a 2015, foram impetrados 5.630 MIs, o que corresponde a uma média anual de, aproximadamente, 625,5 processos. A explosão de impetrações ocorrida a partir do ano de 2007 está representada no polígono de frequências a seguir.

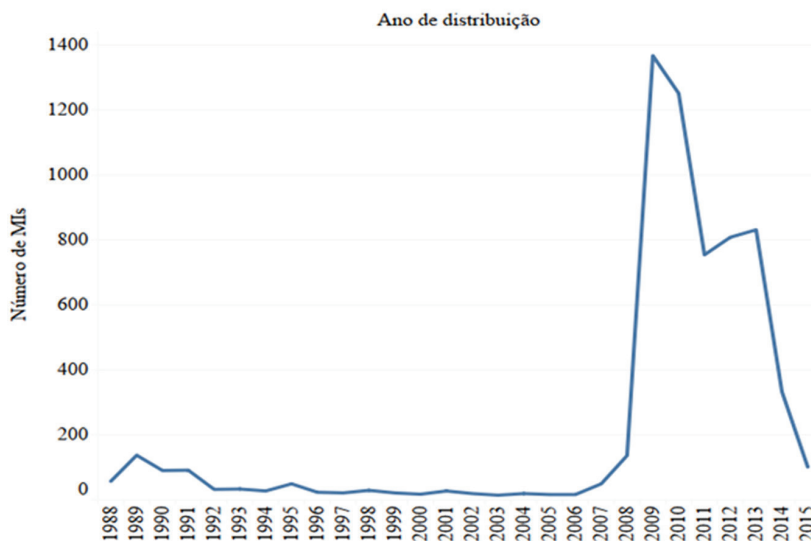


Figura 13 – Representação do quantitativo de MIs impetrados a cada ano de distribuição

Quanto à segunda das características que singularizam a terceira fase, verifica-se que, dos 5.630 MIs impetrados nesse período, 5.242 têm por objeto, exclusivamente, o direito à aposentadoria especial conferido aos servidores públicos. Além desses, há outros 177 MIs que versam, de modo exclusivo, sobre direitos de servidores e agentes públicos. Assim, mais de 96% dos MIs ajuizados no período que se estende de 2007 a 2015 são relacionados tão somente a direitos de servidores e agentes públicos, sendo que cerca de 93% tratam, exclusivamente, do direito à aposentadoria especial.

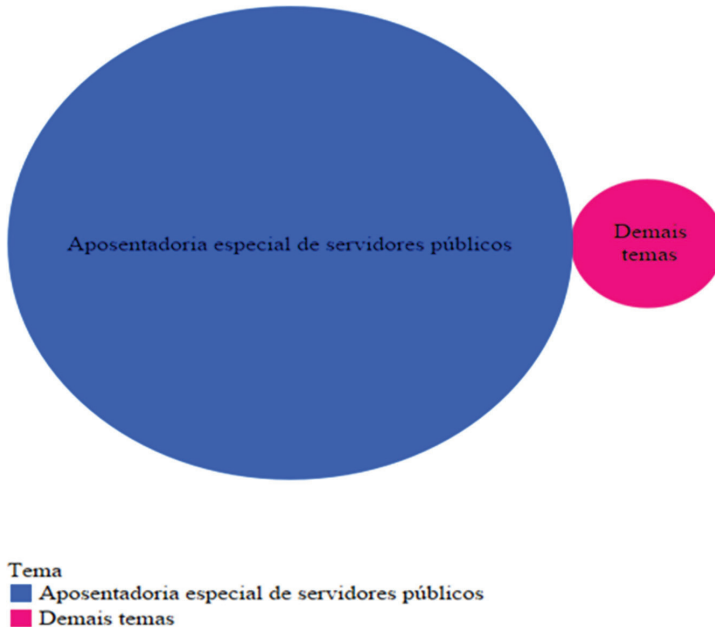


Figura 14 – Concentração temática dos MIs impetrados entre 2007 e 2015

Nota-se, destarte, que o acentuado aumento do quantitativo de MIs impetrados na terceira fase em exame não é suficiente para caracterizá-la como um novo período de experimentação acerca do instituto. Para tanto, seria necessário que o crescimento do número de MIs ajuizados fosse acompanhado da manutenção da variedade observada quanto aos MIs impetrados na fase inicial de vigência da Constituição. De modo diverso, o incremento numérico verificado na terceira fase derivou, exclusivamente, da impetração de elevado quantitativo de processos relacionados a um único tema. Assim, não é a variedade, mas a tendência à padronização ou uniformização que caracteriza a terceira fase de impetração do MI e a distingue das anteriores. As ações ajuizadas nesse último período é que definiram o padrão de MI impetrado perante o STF.

Diante disso, o terceiro período de impetração do MI pode ser denominado *Fase de Concentração* na temática concernente à aposentadoria especial do servidor público. Esse período final parte, como visto, do ano de 2007, quando se inicia o movimento de forte elevação da média anual de ajuizamentos de MIs. Não por acaso, foi também no ano de 2007 que o STF modificou drasticamente seu entendimento a respeito dos efeitos produzidos pelo MI. Em superação ao precedente firmado no julgamento da mencionada MI-QO 107, o STF decidiu, no julgamento do MI 721, que o instituto não deveria servir tão somente para declarar a omissão inconstitucional eventualmente verificada, mas deveria

ensejar, além disso, o estabelecimento das balizas normativas necessárias ao exercício do direito assegurado constitucionalmente, ainda que apenas para o caso concreto e de forma temporária.

Embora esse julgamento seja especialmente relevante em razão do que restou decidido acerca dos efeitos do MI, ou seja, do que se decidiu sobre questão diversa do mérito do MI 721, é interessante notar que referida ação tinha por objeto o direito previsto no art. 40, § 4º, da Constituição. A efetiva superação do entendimento que prevalecia desde 1989 a respeito dos efeitos do MI ocorreu, portanto, em processo que versava justamente sobre o direito à aposentadoria especial de servidores públicos.

O acórdão proferido no julgamento do MI 721 foi publicado no último dia do mês de novembro de 2007. Até esse dia, apenas 29 MIs haviam sido impetrados ao longo dos 11 meses do ano de 2007. No mês de dezembro que se seguiu à publicação do julgado, impetraram-se 20 novos MIs, todos sobre o direito à aposentadoria especial de servidores públicos. Esse seria, como visto, o tema tipicamente versado nos MIs ajuizados ao longo da terceira e última fase de impetração do MI analisada no presente trabalho, que se estende até o final do ano de 2015.

AS DECISÕES DE PROCEDÊNCIA DO STF COMO FATORES DE ESTÍMULO À IMPETRAÇÃO DE MANDADOS DE INJUNÇÃO PELOS SERVIDORES PÚBLICOS

A análise da evolução ao longo do tempo dos padrões de ajuizamento do MI aponta, portanto, para a existência de relação de causalidade entre as decisões de procedência proferidas pelo STF e a expressiva prevalência de MIs sobre direitos de servidores e agentes públicos. De fato, a dilatada superioridade numérica desses MIs em relação aos demais configurou-se a partir do julgamento proferido pelo STF no MI 721, que tratava exatamente do direito à aposentadoria especial dos servidores e que foi responsável por relevante modificação no entendimento jurisprudencial acerca dos efeitos produzidos pelo MI. À primeira vista, essas duas alterações parecem estar vinculadas entre si, mas a conclusão de que não se trata de mera relação de coincidência ou simultaneidade depende de avaliações adicionais que sejam capazes de rejeitar hipóteses alternativas.

Na seção relativa à análise transversal, algumas hipóteses de explicação para referida prevalência foram descartadas. Em primeiro lugar, rejeitou-se a ideia de que a expressiva superioridade numérica de MIs relativos a direitos de servidores públicos seria derivada do elevado quantitativo desses sujeitos no Brasil. Afastou-se também a hipótese de que referida prevalência decorreria do suposto excesso de direitos assegurados a tais categorias pelo texto constitucional.

Outra hipótese que poderia ser suscitada e igualmente descartada diz respeito à maior facilidade de acesso à prestação jurisdicional pelos sujeitos de classes socioeconômicas privilegiadas, conjunto em que se enquadrariam os servidores públicos. De fato, embora se considere que os servidores auferem, em média, remunerações superiores às percebidas pelos trabalhadores do setor privado²⁹, essa hipótese não conseguiria explicar, por exemplo, a enorme diferença quantitativa entre os 5.650 MIs impetrados em favor de servidores e os 68 MIs impetrados em favor de empresários, grupo este que também é bastante numeroso e em relação ao qual não é razoável supor que seus integrantes estejam excluídos da justiça por serem desprovidos de recursos³⁰. Essa hipótese alternativa também se enfraquece diante da constatação de que, nos termos da jurisprudência do STF (MI 6657, julgado em 05/12/2016), o MI é espécie de ação gratuita, em que se dispensa, portanto, o pagamento de custas e despesas processuais.

Por outro lado, não há indícios de que a superioridade numérica de ações relativas a direitos de servidores públicos esteja relacionada a qualquer das demais variáveis concernentes ao perfil de impetração do MI, ressalvadas, é claro, as próprias variáveis utilizadas para isolar tal conjunto de processos, quais sejam, o tema versado nessas ações e os titulares do direito que se pretende viabilizar. De fato, com as mesmas propriedades que caracterizam a moda dos MIs impetrados perante o STF (ou seja, ações ajuizadas por pessoas físicas, tendo por objeto a ausência de lei formal para cuja edição se pleiteia a adoção de providências por parte de órgãos, autoridades ou entidades do Poder Executivo e/ou do Poder Legislativo da União), há 4.757 processos sobre aposentadoria especial de servidores e outros 449 MIs sobre 131 temas diversos, nos quais se incluem assuntos relacionados a cada um dos grupos de impetrantes identificados sob a variável “e”. Isso significa que, embora sejam equivalentes quanto às variáveis “a”, “b”, “c” e “d”, apenas os MIs sobre aposentadoria especial dos servidores públicos sofreram a explosão de impetrações observada a partir de 2007, ao passo que os demais 131 temas mencionados permaneceram em quantitativo relativamente reduzido.

Em busca da identificação da variável que singulariza o grupo dos MIs sobre direitos de servidores públicos e que se relaciona à superioridade numérica desses processos em comparação com os demais MIs, voltamos, novamente, a

²⁹ SOUZA, Pedro H. G. F.; MEDEIROS, Marcelo. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda *per capita* no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 43, n. 1, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000100001>. Acesso em: 12 out. 2017.

³⁰ BRASIL. *Portal do microempreendedor individual*. Disponível em: <<http://www.portaldomicroempreendedor.gov.br/estatistica/lista-dos-relatorios-estatisticos-do-mei>>. Acesso em: 12 out. 2017.

atenção para os julgamentos proferidos pelo STF nas ações dessa espécie. A identificação do vínculo existente entre os julgados do STF e o enorme número de MIs favoráveis a servidores envolve a análise das seguintes questões adicionais: por que os MIs sobre aposentadoria especial somente são numerosos quanto aos servidores públicos, considerando-se que tal direito também é assegurado a categorias de trabalhadores privados, em relação aos quais somente foram impe-trados 12 MIs sobre esse tema? Por que os MIs sobre direitos de servidores pú-blicos estão concentrados, de forma tão significativa, no tema relativo à aposentadoria especial, sendo que outros direitos de servidores também foram suscitados e reconhecidos pelo STF em sede de MI?

Em exame aos julgados do STF, nota-se que referido tribunal proferiu deci-sões de procedência parcial ou total em MIs relacionados a oito temas diferentes, dos quais dois versavam sobre direitos transversais, um sobre direito de entidades do terceiro setor, um sobre direito de minorias, um sobre direito de trabalhado-res do setor privado, dois sobre direitos de servidores públicos e um sobre direi-to comum a servidores públicos e a trabalhadores do setor privado.

Titulares dos direitos	Temas julgados procedentes	
Direitos transversais	Limite às taxas de juros	■
	Número de deputados por Estado	■
Servidores públicos	Aposentadoria especial	■
	Greve	■
Servidores e trabalhadores	Reparação econômica aos anistiados	■
Trabalhadores do setor privado	Aviso prévio proporcional	■
Entidades corporativas e do terceiro setor	Imunidade tributária - entidades beneficentes de assistência social	■
Minorias	Benefício assistencial à pessoa portadora de deficiência e ao idoso	■

Figura 15 – Distribuição das decisões de procedência por temas e titulares dos direitos

No que diz respeito aos temas ou direitos versados nos MIs julgados proce-dentes pelo STF, não há excessivo desequilíbrio quantitativo entre os grupos de titulares de direitos beneficiados por tais decisões. No entanto, os julgados de procedência favoráveis a tais grupos diferenciam-se em razão dos efeitos que produziram, distinção que se mostra crucial para responder às perguntas for-muladas anteriormente e, por conseguinte, ao problema da pesquisa.

De fato, dos oito temas sobre os quais há decisões de procedência em sede de MI, quatro referem-se a direitos que foram regulamentados antes da modifi-cação jurisprudencial ocorrida no ano de 2007 acerca dos efeitos produzidos pelo MI e um diz respeito à norma constitucional que foi revogada antes desse marco. Desse modo, todas as decisões de procedência existentes a respeito desses cinco temas foram proferidas pelo STF no período em que prevalecia, essencialmente, o entendimento fixado no julgamento da MI-QO 107, de acordo com o qual não

caberia ao Poder Judiciário exercer função de caráter positivo em sede de MI, de modo a suprir judicialmente a lacuna verificada.

Os cinco temas referidos são as seguintes: (i) fixação de limite à taxa de juros aplicada pelas instituições financeiras; (ii) definição do número de deputados federais por Estado-membro (ambos categorizados como direitos transversais); (iii) imunidade tributária assegurada às entidades beneficentes de assistência social (direito de entidade do terceiro setor); (iv) garantia de benefício mensal no valor de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção (direito de minorias); e (v) direito à reparação econômica assegurado pelo art. 8º, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos anistiados (direito comum a servidores públicos e a trabalhadores do setor privado).

O STF também julgou procedentes, no todo ou em parte, os pedidos formulados em 37 MIs que versavam sobre o direito dos trabalhadores ao aviso prévio proporcional, previsto no art. 7º, XXI, da Constituição. Dessas 37 decisões de procedência, cinco foram proferidas entre agosto de 1992 e março de 2007, sendo anteriores, portanto, ao julgamento do MI 721, de modo que se limitaram a declarar a mora do legislador federal e a determinar que o órgão omissor fosse comunicado para suprir a omissão verificada. Depois de março de 2007, o STF somente voltou a proferir decisões em MIs sobre esse tema em outubro de 2011, que corresponde justamente ao mês em que o direito ao aviso prévio foi regulamentado pela Lei n. 12.506, editada em 11/10/2011. Nota-se, portanto, que, depois da alteração dos efeitos do MI verificada a partir do julgamento do MI 721, o STF deixou de decidir as ações relativas ao direito de aviso prévio proporcional, tema em relação ao qual a Corte já havia reconhecido a omissão do legislador. As demais 32 decisões de procedência existentes sobre o assunto foram proferidas a partir de fevereiro de 2013, tendo o STF se limitado a estender a aplicação de parâmetros idênticos aos fixados pela Lei n. 12.506/2011 aos casos impetrados anteriormente e cujos julgamentos houvessem sido iniciados antes do advento da referida lei regulamentadora.

Assim, dos seis temas mencionados anteriormente, o único em relação ao qual foi prolatada decisão de procedência após o ano de 2007 corresponde ao direito dos trabalhadores ao aviso prévio proporcional. No entanto, mesmo quanto a esta temática, o STF não conferiu solução normativa à omissão do legislador federal, uma vez que, após a modificação jurisprudencial ocorrida em agosto de 2007, somente foram proferidas decisões de procedência sobre aviso prévio proporcional a partir de 2013, quando tal direito já havia sido regulamentado por lei. Essas decisões versaram, portanto, sobre tema a respeito do qual não mais havia omissão legislativa, razão pela qual não produziram parâmetros normativos a serem aplicados a matéria destituída de regulamentação legal; de

modo diverso, tais julgados se restringiram a determinar a incidência, a casos pretéritos, de diretrizes idênticas às fixadas pelo legislador, de modo a beneficiar tão somente os trabalhadores que já haviam impetrado MIs sobre o tema. Em razão dessa limitação, as decisões de procedência sobre o direito ao aviso prévio proporcional também não serviram de estímulo para a impetração de novos MIs pelos demais trabalhadores.

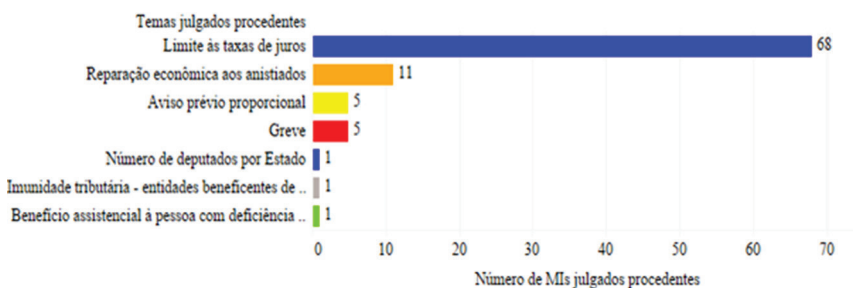


Figura 16 – Distribuição por temas das decisões de procedência anteriores a agosto de 2007

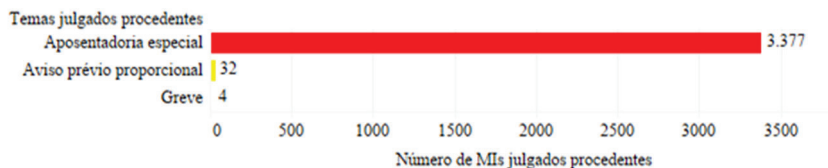


Figura 17 – Distribuição por temas das decisões de procedência proferidas a partir de agosto de 2007

Situação diversa se verifica em relação aos dois temas restantes, que se relacionam a direitos de servidores públicos. O primeiro deles corresponde ao direito de greve dos servidores, previsto no art. 37, VII, da Constituição. Quanto a este tema, há nove MIs julgados total ou parcialmente procedentes, sendo que, em três deles, as decisões ainda não haviam transitado em julgado à época em que foram levantados os dados da presente pesquisa. Os cinco primeiros julgamentos de procedência a respeito do assunto foram proferidos até o ano de 2002, tendo o STF se limitado, em tais decisões, a reconhecer a mora do Congresso Nacional e comunicar-lhe a decisão. As quatro decisões restantes foram proferidas nos MIs 670, 708 e 712, julgados em 25/10/2007, e no MI 3085, julgado em 16/05/2014.

Os acórdãos prolatados nos MIs 670, 708 e 712 reforçaram a alteração jurisprudencial observada no julgamento do MI 721. No julgamento daqueles

processos, prevaleceu o entendimento de que o STF deveria substituir a orientação fixada na MI-QO 107 pela possibilidade de exercer uma intervenção mais decisiva no âmbito do controle de constitucionalidade das omissões legislativas, de modo a reconhecer uma função positiva ao juiz constitucional. Caberia, então, ao STF proferir decisões aditivas ou modificativas, o que, embora se caracterizasse como o exercício de uma atividade de caráter normativo, não se confundiria com o desempenho da função atribuída ao legislador, cuja vontade hipotética deveria ser observada. Em vista disso, a solução proposta para a omissão verificada não correspondeu à edição de uma normatização nova pelo STF, mas à adoção, em caráter provisório e com as adaptações necessárias para as greves praticadas no serviço público, de regras aplicáveis às greves realizadas no setor privado, constantes das Leis n. 7.701/88 e 7.783/89. Esse entendimento também foi adotado no julgamento do MI 3085, em que se acolheu parcialmente a pretensão das impetrantes para tornar viável o exercício do direito de greve por meio da aplicação da Lei n. 7.783/89.

Por fim, o último dos oito temas sobre os quais há decisões de procedência em sede de MI corresponde ao direito de aposentadoria especial assegurado aos servidores públicos, o qual constitui o objeto do acórdão prolatado no MI 721. Além desse julgado, o STF proferiu outras 3.377 decisões de procedência sobre o tema, todas posteriores ao julgamento do mencionado MI 721.

Nota-se, portanto, que os julgamentos prolatados pelo STF em sede de MI estimularam, de modo especial, o ajuizamento de ações pelos servidores públicos, em comparação com os demais grupos de titulares de direitos. De fato, embora o tribunal também tenha proferido decisões de procedência sobre direitos de entidades do terceiro setor, de trabalhadores do setor privado, de grupos minoritários e sobre direitos transversais, apenas os servidores públicos foram diretamente beneficiados pelo reconhecimento, a partir de 2007, da possibilidade de o STF exercer função positiva para fixar parâmetros normativos aplicáveis à matéria destituída de regulamentação legal. Os demais grupos de titulares de direitos somente obtiveram julgamentos de procedência no período que precede a modificação jurisprudencial mencionada, ressalvadas as decisões proferidas a partir de 2013 sobre aviso prévio proporcional, as quais, como visto, também não estimularam o ajuizamento de novas ações sobre o tema, a respeito do qual já não mais havia omissão legislativa apta a justificar a impetração de MI.

Em síntese, é a distinção quanto aos efeitos atribuídos pelo STF às suas decisões de procedência que explica a expressiva superioridade numérica de MIs sobre direitos de servidores públicos. De fato, o elevado quantitativo de MIs favoráveis a tais sujeitos está relacionado ao excessivo número de ações sobre o direito de aposentadoria especial previsto pelo art. 40, § 4º, da Constituição, o qual corresponde, justamente, a um dos dois temas relativos a servidores

públicos a respeito dos quais o STF ofereceu solução normativa para situação de ausência de lei regulamentadora. Isso ocorreu no julgamento do MI 721, realizado em 30/08/2007, data em que o número total de MIs impetrados exclusivamente sobre esse tema era de 37 ações. Após a publicação desse julgado, ocorrida em novembro de 2007, o quantitativo de MIs sobre aposentadoria especial de servidores sofreu imediata multiplicação: somente no ano de 2008, foram impetrados 121 MIs a respeito desse tema, número significativamente superior ao total de ações ajuizadas durante os mais de 18 anos que precederam o julgamento do MI 721; nos 5 anos que se seguiram, ou seja, de 2009 a 2013, a média anual de impetração de MIs sobre aposentadoria especial de servidores foi superior a 940 processos.

Verifica-se, destarte, que, até o ano de 2007, os MIs sobre aposentadoria especial de servidores públicos não se destacavam, de tal maneira, quanto ao número de impetrações. Esse tema sequer correspondia ao mais frequentemente suscitado em sede de MI durante o período que se estendeu da promulgação da Constituição ao julgamento do MI 721. Bastou, no entanto, a realização desse julgamento para que se observasse a explosão de impetrações de MIs especificamente relacionados ao tema, ainda que nenhuma outra das variáveis mensuradas na presente pesquisa houvesse sofrido modificação relevante em tal momento.

Semelhante ampliação drástica do quantitativo de MIs não se verificou em relação ao segundo tema mencionado, consistente no direito de greve de servidores públicos. Isso se deve ao fato de que as decisões proferidas nos MIs 670, 708 e 712 não limitaram sua eficácia aos sindicatos que os impetraram e respectivos substituídos, mas enunciaram determinação aplicável a todos os servidores públicos. Desse modo, a impetração de novos MIs sobre o tema revelou-se desnecessária.

Diante das informações expostas, constata-se que, ao lado do elevado quantitativo de ações, a característica que singulariza os MIs relacionados ao direito de aposentadoria especial de servidores públicos consiste nos efeitos atribuídos pelo STF às decisões de procedência proferidas sobre o tema. Esse direito é o único a respeito do qual o STF indicou parâmetros normativos para solucionar situação de omissão legislativa que ainda perdurava à época da prolação de seus julgados, sem, no entanto, conferir eficácia *erga omnes* a tais decisões, o que tornaria despiciendo o ajuizamento de novas ações, tal como se verificou em relação ao direito de greve dos servidores. A identificação dessa singularidade possibilita a obtenção de respostas às duas questões formuladas na presente seção: os MIs sobre aposentadoria especial de servidores públicos são especialmente numerosos em razão de ser esse o único tema em relação ao qual o STF proferiu decisões de procedência com os efeitos mencionados, o que não se verifica em relação ao

demais direitos de servidores que também foram objeto de decisões de procedência; por outro lado, a disparidade verificada entre os quantitativos de MIs sobre aposentadoria especial de servidores e sobre aposentadoria especial de trabalhadores do setor privado relaciona-se ao fato de que somente há decisões de procedência em relação aos primeiros.

Resta claro, portanto, que os estímulos produzidos pelos julgamentos do STF conduziram a atuação dos grupos de legitimados à impetração do MI. Seja por atribuir eficácia diferenciada às decisões favoráveis aos servidores, seja por não ter acolhido a quase totalidade dos pleitos veiculados pelos demais impetrantes após a modificação jurisprudencial ocorrida em 2007, o STF impulsionou o ajuizamento de numerosos MIs pelos servidores públicos e a concentração dessas ações em um único tema, consistente no direito de servidores à aposentadoria especial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise estatística empreendida na presente pesquisa revela que, entre 05/10/1988 e 31/12/2015, foram impetrados 6.369 MIs perante o STF. Quanto às propriedades relacionadas ao ajuizamento dessas ações, as quais designamos, conjuntamente, de *perfil de ingresso*, observa-se que a moda dos MIs impetrados perante o STF corresponde às seguintes características: trata-se de ação ajuizada a partir do ano de 2007 por pessoa física que, na condição de servidor público, alega a ausência de lei necessária ao exercício do direito à aposentadoria especial previsto no art. 40, § 4º, da Constituição e postula a adoção de providências por parte de órgãos ou autoridades ou entidades do Poder Executivo e/ou do Poder Legislativo da União. Com todas as características mencionadas, há 4.733 MIs, que correspondem a cerca de 74% do total de ações examinadas.

Esses dados demonstram que os MIs impetrados perante o STF versam, majoritariamente, sobre temas relacionados a direitos de servidores e agentes públicos, os quais superam, em termos quantitativos, a soma de todos os MIs relativos a direitos de outros grupos de impetrantes. A prevalência de MIs sobre direitos de servidores e agentes públicos relaciona-se ao elevado número de ações que trata do direito à aposentadoria especial, uma vez que, apenas sobre esse tema, há 5.275 processos, os quais correspondem à taxa de 82,8% do total.

Em busca de identificar os fatores que causaram a excessiva frequência de MIs relacionada ao direito de servidores públicos à aposentadoria especial, efetuamos análise evolutiva acerca dos padrões de impetração verificados ao longo do período examinado. Nessa etapa do trabalho, identificamos a existência de três fases de impetração do MI nitidamente distinguíveis entre si, as quais se sucederam na seguinte ordem: Fase de Experimentação, marcada, especialmente, pela variedade dos temas submetidos ao exame do STF durante os anos de

1988 a 1991; Fase de Contenção, que se estende de 1992 a 2006 e se caracteriza pela drástica diminuição da média anual de impetrações de MIs, bem como pela redução relativa da diversidade de temas submetidos à apreciação do STF; e Fase de Concentração, correspondente aos anos de 2007 a 2015, em que se observa a explosão do número de impetrações de MIs e a concentração desse elevado quantitativo de ações no tema da aposentadoria especial dos servidores públicos, que somam 96,25% do total de 5.630 MIs impetrados nesse período final.

O elevado quantitativo de MIs sobre direitos de servidores e agentes públicos deriva, portanto, da súbita multiplicação de ações sobre aposentadoria especial ocorrida após o julgamento do MI 721, realizado em 30/08/2007, que modificou o entendimento jurisprudencial do STF para reforçar os efeitos produzidos pelo instituto em exame. Além de representar um ponto de inflexão na jurisprudência do STF a respeito dos efeitos do MI, essa decisão se destaca por versar justamente sobre o direito de aposentadoria especial assegurado a servidores públicos, o que indicia a existência de vinculação entre tal julgado e a prevalência de MIs sobre o tema.

Esse indício é reforçado pelas informações obtidas a partir da análise das decisões de procedência proferidas em sede de MI. Na etapa do trabalho destinada a examiná-las, observamos que o STF proferiu decisões de procedência em MIs relacionados a oito temas diferentes, dos quais dois correspondem a direitos de servidores públicos e os seis restantes consistem em direitos de outros grupos de impetrantes. Assim, não há, nesse aspecto, desequilíbrio quantitativo relevante entre os grupos de titulares de direitos. Por outro lado, apenas os servidores públicos foram diretamente beneficiados pelo reconhecimento, a partir de 2007, da possibilidade de o STF exercer função positiva para fixar parâmetros normativos aplicáveis à matéria destituída de regulamentação legal, o que ocorreu exclusivamente em relação aos direitos de greve e de aposentadoria especial de servidores públicos.

Em outros termos, a superação do entendimento jurisprudencial firmado no julgamento da MI-QO 107, o qual era apontado pela doutrina como responsável por tornar referido instrumento inútil ou imprestável, beneficiou, de modo praticamente exclusivo, os servidores públicos titulares dos direitos de greve e de aposentadoria especial. Isso serviu de estímulo para o ajuizamento de novos MIs por tal grupo de sujeitos, de modo a causar a referida explosão de impetrações sobre aposentadoria especial, o que não se verificou quanto ao direito de greve em razão de o STF ter conferido eficácia *erga omnes* às suas decisões sobre este tema, tornando despicando o ajuizamento de novas ações sobre o assunto.

A característica que singulariza os MIs sobre aposentadoria especial de servidores públicos corresponde, portanto, aos efeitos conferidos pelo STF às decisões de procedência proferidas sobre o tema. Trata-se, como visto, do único direito a respeito do qual o STF indicou parâmetros normativos para solucionar

situação de omissão legislativa que ainda perdurava à época da prolação de seus julgados, sem, no entanto, conferir eficácia *erga omnes* a tais decisões.

Nesses termos, a análise estatística realizada confirma, em parte, a hipótese formulada na seção introdutória deste artigo. Diversamente do que cogitamos inicialmente, não há diferença excessiva entre os servidores públicos e os demais grupos de impetrantes quanto ao número de direitos ou temas versados nas decisões de procedência proferidas pelo STF em sede de MI. Por outro lado, a prevalência de MIs impetrados sobre direitos de servidores públicos foi efetivamente provocada pelo fato de que o ativismo judicial em sede de MI se restringiu à garantia dos interesses desse grupo de sujeitos, que foram praticamente os únicos favorecidos por decisões de procedência com efeitos reforçados em decorrência da alteração jurisprudencial verificada no ano de 2007.

Ao promover referida modificação no julgamento do MI 721, que versava exatamente sobre o direito de servidores à aposentadoria especial, o STF fixou um precedente que estimulou a impetração de novos MIs sobre esse tema específico, mas que não teve efeito relevante sobre outros atores e temáticas. Embora a alteração provocada nos efeitos do MI tenha sido apresentada como uma viragem jurisprudencial favorável à generalidade dos grupos de impetrantes dessa espécie de ação, o entendimento inaugurado no ano de 2007 somente foi aplicado, desde então, de maneira pontual e restrita, não tendo funcionado, na prática, como fator de intensificação da utilização do MI por titulares de direitos que não se caracterizam como servidores públicos.

Esse é um achado que contribui para temperar certas análises que apontam o STF como um tribunal caracterizado por seu ativismo. A mudança jurisprudencial operada pelo MI 721 foi recebida como um signo de ativismo e saudada por quem duvidava da possibilidade de que o mandado de injunção pudesse ser um instrumento processual com impacto relevante, devido aos efeitos que lhe foram atribuídos pelo STF durante as fases anteriores. Inobstante, a alteração jurisprudencial teve impacto muito restrito, o que sugere se tratar de um ativismo judicial bastante seletivo, que beneficia uma classe particular de atores, mas que não gerou uma garantia mais ampla dos direitos dos cidadãos. De fato, uma das questões a serem avaliadas em novos trabalhos é que talvez a mudança operada tenha tido reflexos contrários ao interesse comum, tendo em vista que houve decisões favoráveis a direitos transversais quando as consequências das decisões eram menos drásticas, e uma das explicações para a concentração decisória posterior é a de que, nos temas mais espinhosos, a necessidade de regular as questões de forma direta (em vez de apenas identificar a mora legislativa) pode conduzir a uma retração nas decisões de procedência, que podem ficar limitadas à garantia de interesses que têm sido capazes de mobilizar de modo especial a atuação da Corte, entre os quais se destaca a defesa dos direitos de servidores públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Jacqueline Querino et al. O mandado de injunção como instrumento de efetividade de direitos individuais e coletivos. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 134-171, jan./jul. 2012.

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.

BARBOZA, Maria Cristina. *A omissão no centro das atenções: o mandado de injunção como um instrumento de garantia de direitos fundamentais e de solução de omissões legislativas*. 2014. 192f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 240, p. 1-42, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Constituição e normatividade dos princípios: discursos e prefácios*. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. *Portal do microempreendedor individual*. Disponível em: <<http://www.portal-doempreendedor.gov.br/estatistica/lista-dos-relatorios-estatisticos-do-mei>>. Acesso em: 12 out. 2017.

COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano Zaiden. A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? o descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais. *SSRN*, 2014. 84 p. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541>. Acesso em: 12 out. 2017.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência*. Tradução de Fábio Morosini et al (Coord.). São Paulo: Direito GV, 2013.

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. *I relatório supremo em números: o múltiplo supremo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2011. 71 p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10312>>. Acesso em: 12 out. 2017.

FALCÃO, Joaquim et al. *II relatório supremo em números: o supremo e a federação entre 2010 e 2012*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014. 28p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11544>>. Acesso em: 12 out. 2017.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor P. *III relatório supremo em números: o supremo e o tempo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2014. 151p. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12055>>. Acesso em: 12 out. 2017.

FULGÊNCIO, Henrique Augusto Figueiredo. *A quem interessa o controle concentrado da omissão inconstitucional: exame crítico acerca dos resultados produzidos pela ação direta de inconstitucionalidade por omissão*. 2015. 206f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

FULGÊNCIO, Henrique Augusto Figueiredo; COSTA, Alexandre Araújo. O mandado de injunção na assembleia nacional constituinte de 1987-1988. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 818-870, mar./abr. 2016.

GALLO, Luiz Carlos; FACHIN, Zulmar. O mandado de injunção na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*, Maringá, v. 12, n. 1, p. 343-352, jan./jun. 2012.

MACEDO, Elaine Harzheim; MARTINS, Michelle Fernanda. A eficácia do mandado de injunção: doutrina e perspectivas jurisprudenciais. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 13, n. 70, p. 97-122, nov./dez. 2011.

MATTOS, Karina Denari Gomes de. *Democracia e diálogo institucional: a relação entre os poderes no controle das omissões legislativas*. 2015. 171f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

PASCHOAL, Gustavo Henrique; BARBOZA, Marco Aurélio Gomes. Da inefetividade das decisões tomadas pelo Poder Judiciário em ação direta de inconstitucionalidade por omissão e em mandado de injunção. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 10, p. 275-302, jul./dez. 2011.

PEREIRA, David da Silva. Jurisprudência e política no Supremo Tribunal Federal: a omissão inconstitucional nas decisões de injunção (1988-2010). 2013. 244f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

QUINTAS, Fábio Lima. A efetividade do mandado de injunção: retrospecto e perspectivas. *Direito Público*, Porto Alegre, v. 5, n. 20, p. 82-102, mar./abr. 2008.

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.

RAMOS, Luciane de Oliveira. *O controle de constitucionalidade por omissão no supremo tribunal federal: análise dos casos de omissão legislativa nos vinte e um anos da Constituição*. 2010. 135f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; LIMA, Diogo Diniz. Mandado de injunção: origem e perspectivas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 48, n. 191, p. 27-38, jul./set. 2011.

SABRA, Paula Rodrigues. *Mandado de injunção: a relação entre os poderes Judiciário e Legislativo*. 2008. 75f. Monografia apresentada como requisito para conclusão de ano letivo, Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/monografias_ver.php?idConteudo=127>. Acesso em: 12 out. 2017.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. *Metodologia de pesquisa*. Tradução Daisy Vaz de Moraes. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SOUZA, Pedro H. G. F.; MEDEIROS, Marcelo. Diferencial salarial público-privado e desigualdade de renda *per capita* no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 43, n. 1, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000100001>. Acesso em: 12 out. 2017.

STF atribui ao TFR julgar injunção. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 out. 1988. O País, p. 3. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/119046/11_19%20out88%20-%200008.pdf?sequence=3>. Acesso em: 12 out. 2017.

Data de recebimento: 12/10/2017

Data de aprovação: 08/05/2018