

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

Departamento de Direito Processual

Disciplina: DPC 524 - O Poder Público em Juízo

Professora Doutora Susana Henriques da Costa

Seminário: Pesquisa empírica sobre impetração do mandado de injunção perante o STF

As funções contemporâneas do mandado de injunção: análise empírica sobre o perfil das ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal

Introdução

A pesquisa empírica realizada analisou mandados de injunção (MIs) impetrados perante o Supremo Tribunal Federal (STF) no período de 05/10/1988 a 31/12/2015.

Após detalhada revisão de literatura – na sua maioria trabalhos teóricos – e breve investigação exploratória sobre as decisões colegiadas proferidas pelo STF no julgamento das ações dessa espécie, identificou-se que:

- a questão sobre titulares de direito favorecidos pelas sentenças não foi objeto de nenhum dos estudos;
- pesquisas empíricas sobre o tema têm restrições relevantes quanto ao conjunto de dados;
- o estudo da FGV Direito Rio denominado “Supremo em números” sugere que a explosão de MIs a partir de 2007 se justifica pela mudança de orientação da Corte quanto à efetividade do remédio a partir do julgamento do MI 721. Até 2007, o MI era instrumento de pouca ou nenhuma utilidade: seus efeitos limitavam-se à declaração de mora normativa, identificação da autoridade omissa, sem que o Poder Judiciário pudesse supri-la. O MI 721 definiu que o instituto não deveria servir apenas para declarar a omissão inconstitucional, mas estabelecer balizas normativas necessárias ao direito constitucionalmente assegurado, ainda que de forma concreta e temporária.

Objeto, objetivos e desenvolvimento da pesquisa

A pesquisa analisou o perfil de ingresso (propriedades relacionadas ao ajuizamento das ações dessa espécie) dos MIs perante o STF, avaliando de forma evolutiva os padrões de impetração e as decisões de procedência. Foram objetivos da pesquisa identificar e descrever as características dos MIs, analisar evolução das variáveis no período pesquisado, descrever e analisar decisões de procedência e efeitos que lhe foram atribuídas e avaliar se existe correlação entre os padrões de ajuizamento e os julgamentos de procedência, na tentativa de resolver o seguinte problema: 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 dos servidores públicos deriva da concessão a este grupo de tratamento diferenciado pelo STF nos julgamentos de procedência proferidos nas ações dessa espécie? Partiu-se da hipótese de prevalência de MIs impetrados sobre direitos de servidores públicos foi provocada pelo tratamento diferenciado conferido ao STF por este grupo.

Foram analisados 6.369 mandados de injunção, coletados no site do STF e na seção de arquivos do tribunal (para os casos dos processos físicos, todos acessados *in loco*). A coleta deu-se entre os meses de maio e agosto de 2016.

As categorias de análise identificam-se com a análise de perfil de ingresso: que espécie de pessoa ingressa (natural e jurídica), pertencente a qual esfera do poder estatal ou órgão público, qual ato necessário para suprir a omissão constitucional, quais os titulares do direito. Na etapa de análise de dados, foi realizada análise estatística descritiva e inferencial. Porém, há reconstrução causal com o fim de analisar o suposto desequilíbrio quantitativo entre MIs de servidores públicos e MIs de demais grupos.

Análise transversal da população de mandados de injunção impetrados perante o STF

Na análise do total de mandados de injunção examinados, a maioria dos MIs é impetrada por pessoas físicas (5.440) de forma isolada ou em litisconsórcio (figura 1). No polo passivo, a maioria dos MIs é impetrada contra autoridades ou pessoas jurídicas que integram a União Federal (6.265, sendo 4.776 apenas a União e 1.489 a União em litisconsórcio com autoridades de outras unidades federativas) (figura 2). 6.198 MIs têm como impetrado, ao menos, integrantes dos Poderes Executivo ou Legislativo. 6.172 MIs versam sobre inexistência ou inadequação de leis.

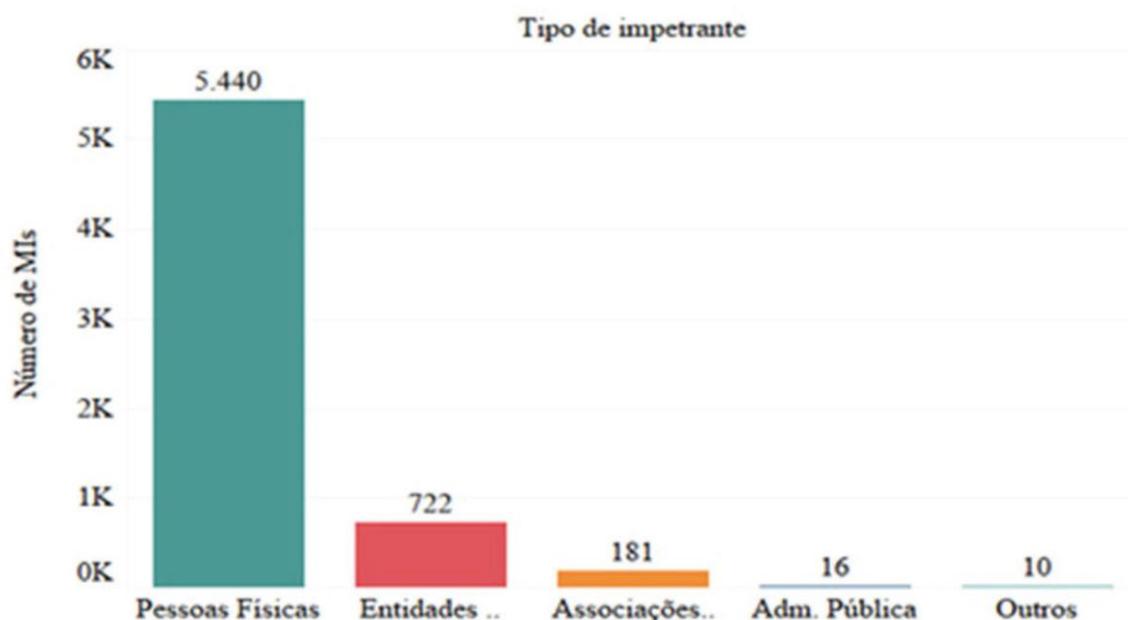


Figura 1 – Distribuição de MIs ajuizados por tipo de impetrante

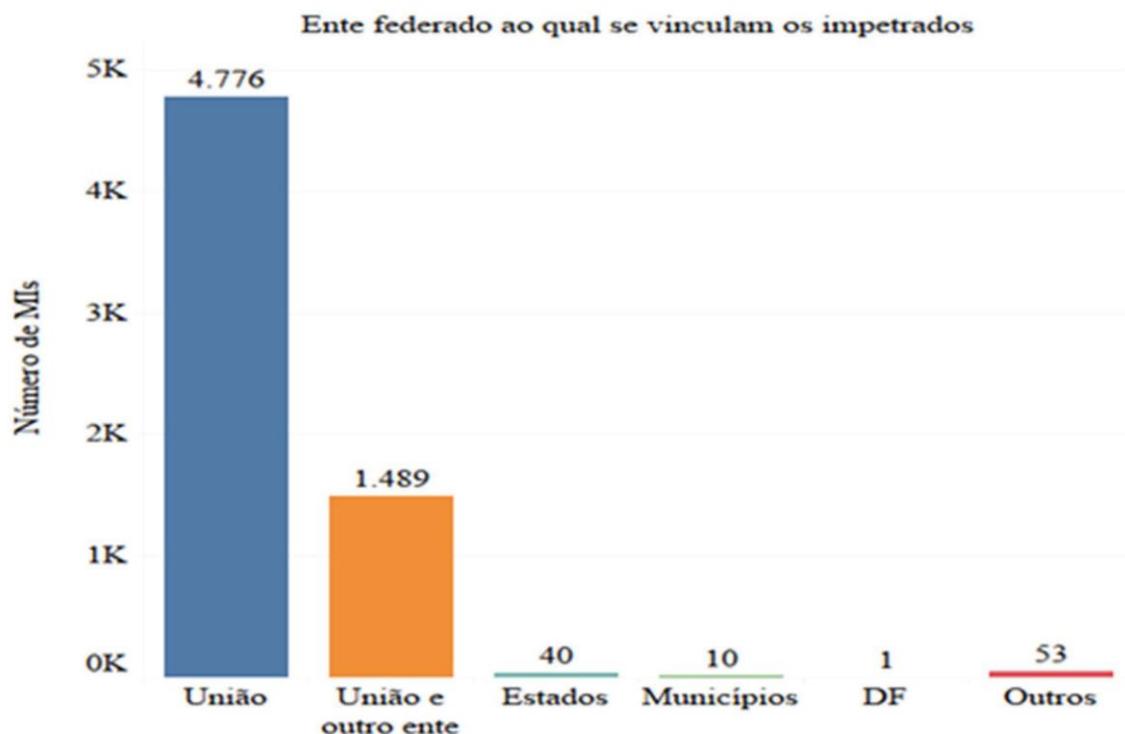
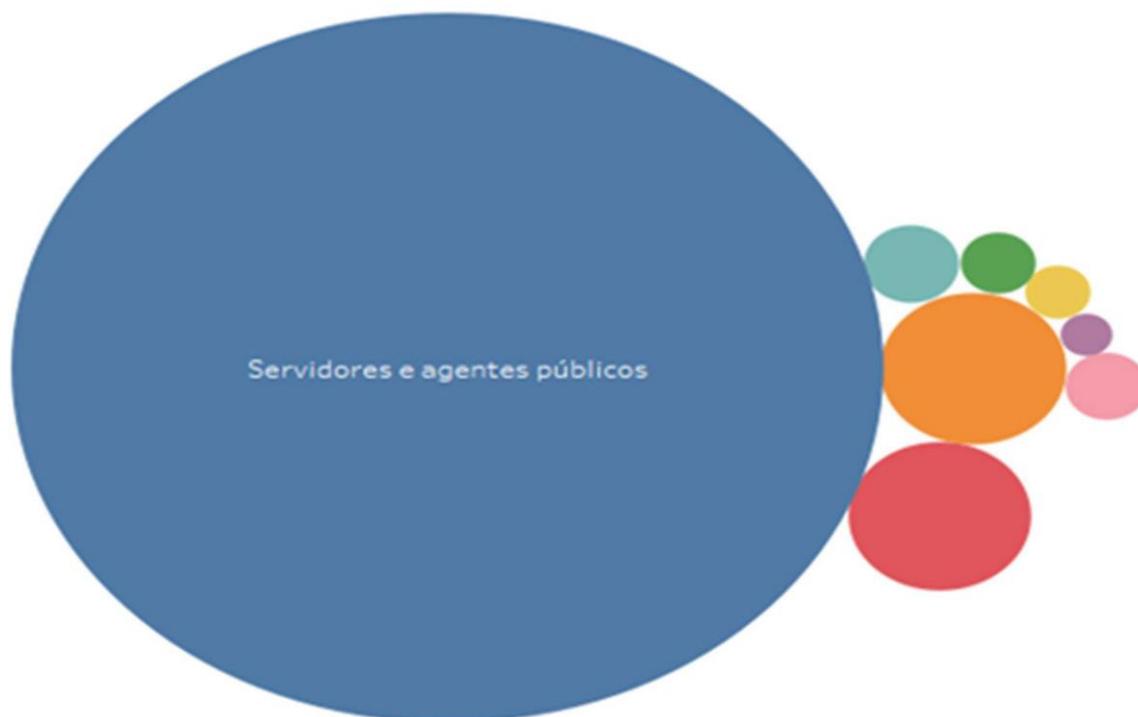


Figura 2 – Distribuição dos MIs ajuizados por tipo de impetrado

Quanto aos temas, são categorizados 315 temas no STF. Dos MIs analisados, 5.275 versam sobre o direito dos servidores públicos à aposentadoria especial prevista no artigo 40, §4º, CF e mais 375 sobre outros direitos de servidores e agentes públicos. 88,7% das ações analisadas versam sobre um dos 70 temas ligados a direitos de servidores e agentes públicos (figura 3). Porém, dos 315 temas catalogados, apenas 70 correspondem a direitos de servidores e agentes públicos (22%), ou seja, a

prevalência dos MIs impetrados por servidores e agentes públicos não está correlacionada com a variedade de temas de interesse desses sujeitos.



Titulares do direito cujo exercício se pretende viabilizar

- Servidores e agentes públicos
- Direitos transversais
- Trabalhadores do setor privado
- Empresários
- Entidades corporativas e do terceiro setor
- Minorias
- Servidores e trabalhadores do setor privado
- Outros

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

Análise evolutiva dos padrões de ajuizamento do MI: 3 fases de impetração perante o STF

Na análise do perfil de ingresso, foi possível diferenciar 3 fases marcantes na impetração de MIs. Ao longo do período pesquisado, a tabela abaixo apresenta o quantitativo e a diversidade temática dos MIs impetrados a cada ano.

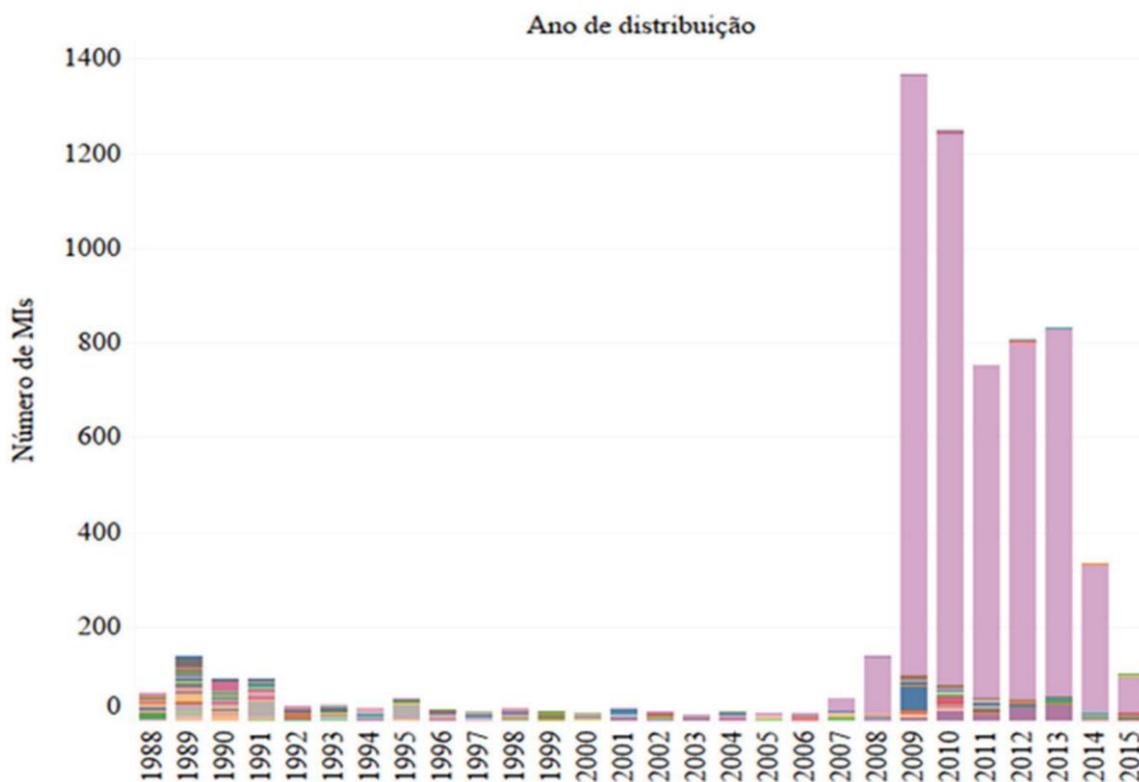


Figura 4 – quanto mais colorida a coluna, maior a diversidade temática

Fase de experimentação: 1988-1991

Considerada uma fase de entusiasmo com o instituto. Houve ajuizamento de 376 MIs (média de 10 por mês) sobre 113 temas diferentes, ou seja, 36% dos temas foram levados ao STF em 3 anos e 3 meses de vigência da Constituição. Foi diagnosticado maior equilíbrio entre os quantitativos, não havendo prevalência de processos associados a servidores públicos (31%), havendo ainda trabalhadores (29%) e direitos transversais (24%) (figura 5).

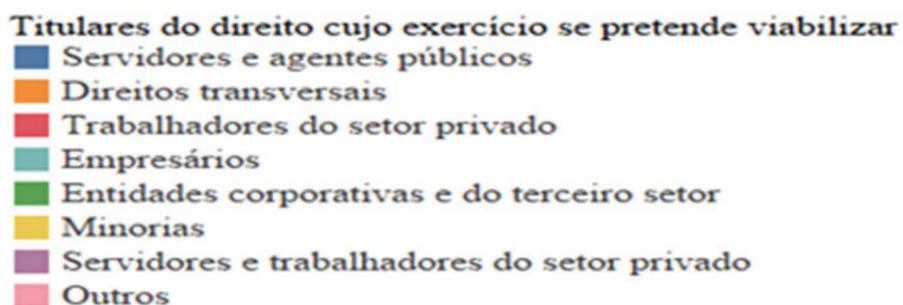


Figura 5 – comparação entre os quantitativos de MIs relacionados a cada um dos grupos de titulares de direito na fase de experimentação

As decisões nesse período caracterizam-se majoritariamente a fixar limites e condições para a utilização desse instrumento processual. Dos 376 MIs impetrados no período, 258 foram julgados, sendo que 251 não tiveram seus pedidos analisados, porque foram extintos em razão de alguma irregularidade formal. Apenas 7 foram julgados, 4 improcedentes, 3 parcialmente procedentes. É nessa fase que foi julgada a MI-QO 107 (23/11/1989), definindo a imposição de restrição de efeitos produzidos pelas decisões de procedência, somente para reconhecer a omissão normativa e cientificar a autoridade para o seu suprimento.

Fase de contenção: 1992-2006

Os reflexos e limitações impostos pelo STF são sentidos nesse período. Percebe-se desestímulo e desânimo em relação ao MI produzidos em resposta à experimentação.

Foram impetrados 363 MIs ao longo de 15 anos, com média anual de 24,2 versando sobre 135 temas (não muito diferente da fase de experimentação em termos absolutos, porém, proporcionalmente no período, sofre o mesmo efeito da média de ajuizamento).

As semelhanças com a fase anterior estão na distribuição entre os temas, visto que mantém o equilíbrio da fase de experimentação, sendo que a categoria de servidores públicos (33%) nem é a de processos mais numerosos, posição ocupada pela de direitos transversais (35,3%) (figura 6). Nessa fase, há um equilíbrio na variedade de composição do polo ativo, sendo que 54% são propostas por pessoas físicas e 46% pelos demais tipos de sujeitos.



Titulares do direito cujo exercício se pretende viabilizar

- Servidores e agentes públicos
- Direitos transversais
- Trabalhadores do setor privado
- Empresários
- Entidades corporativas e do terceiro setor
- Minorias
- Servidores e trabalhadores do setor privado
- Outros

Figura 6 – comparação entre os quantitativos de MIs relacionados a cada um dos grupos dos titulares de direito na fase de contenção

Fase com características nitidamente distintas das anteriores, especialmente no que diz respeito ao quantitativo de MIs ajuizados e à concentração desses processos em determinados temas relativos a servidores públicos.

Foram 5.630 MIs impetrados, 625,5 processos ao ano. 5.242 relacionados ao direito à aposentadoria especial conferido aos servidores públicos, mais 177 que versam exclusivamente sobre outros direitos de servidores públicos, ou seja, 96% versam sobre servidores públicos e 93% sobre aposentadoria especial. Fase que se caracteriza com elevado quantitativo de MI impetrado sobre um único tema, indicando a tendência à padronização e uniformização (figura 7)



Figura 7 – concentração temática dos MIs impetrados entre 2007 e 2015

Nessa fase, houve a superação do precedente MI-QO 107 pelo julgamento do MI 721, quando o STF decidiu que o instituto não deveria servir tão somente para declarar a omissão constitucional eventualmente verificada, mas deveria ensejar, além disso, o estabelecimento de balizas normativas necessárias ao exercício do direito assegurado constitucionalmente, ainda que apenas para o caso concreto e de forma temporária. A referida ação tinha por objeto o direito previsto no artigo 40, §4º, CF. O acórdão foi publicado em 30/11/2007. Até então, apenas 29 MIs haviam sido impetrados nos 11 meses do ano de 2007. Em dezembro, 20 novos MIs foram impetrados, todos sobre o direito à aposentadoria especial de servidores públicos.

As decisões de procedência do STF como fatores de estímulo à impetração de mandados de injunção pelos servidores públicos

O desenvolvimento da pesquisa demonstrou que algumas hipóteses de explicação para a prevalência da temática ligada ao direito à aposentadoria especial para os servidores públicos a partir da análise do perfil de ingresso deveriam ser descartadas. Com efeito, a superioridade numérica não pode ser explicada pelo quantitativo de servidores públicos no Brasil, pois trabalhadores da iniciativa privada superam tal número, nem pelo suposto excesso de direitos assegurados no texto constitucional. Ainda que se considere a classe dos servidores privilegiada, o que levaria a maior facilidade na prestação jurisdicional, a hipótese também não se confirma, porque empresários teriam essa mesma facilidade e, no entanto, 5.650 MIs impetrados são de servidores públicos e apenas 68 são de empresários. Essa hipótese ainda é mais enfraquecida, posto que já há entendimento (MI 6657, julgado em 05/12/2016) de que o MI trata-se de espécie de ação gratuita, que se dispensa o pagamento de custas e despesas processuais.

A superioridade numérica também não se relaciona com nenhuma das outras variáveis. O perfil de ingresso (ações ajuizadas por pessoas físicas, tendo por objeto a ausência de lei formal para cuja edição se pleiteia a adoção de providências por parte dos órgãos, autoridades ou entidades do Poder Executivo e/ou do Poder Legislativo da União), englobando todas as variáveis criadas, com exceção do tema do MI, indica que as ações examinadas atendem a esse perfil, só havendo a explosão de impetração no tema de aposentadoria especial dos servidores públicos.

Em busca da variável que singulariza o grupo de servidores públicos e que se relaciona a superioridade numérica, passou-se a analisar as decisões de procedência proferidas pelo STF nos MIs.

O STF proferiu decisão de parcial ou total procedência em MIs com oito temas diferentes: i) limite de taxa de juros; ii) número de deputados por Estado; iii) aposentadoria especial; iv) greve; v) reparação econômica aos anistiados; vi) aviso prévio proporcional; vii) imunidade tributária para entidades beneficentes de assistência social; viii) benefício assistencial à pessoa portadora de deficiência e ao idoso.

Não há desequilíbrio quantitativo entre os grupos de titulares de direitos, porém o que os diferencia são os efeitos produzidos pelas decisões de procedência. Desses 8 temas, em 4 houve regulamentação do direito antes da manifestação do STF em 2007 no julgamento do MI 721 (período em que vigorava a orientação de

reconhecimento da omissão legislativa e apenas cientificação da autoridade para o seu suprimimento), a saber, os temas “ii”, “v”, “vii” e “viii”. O tema “i” é norma constitucional que foi revogada antes de 2007. Em 37 MIs que versavam sobre aviso prévio proporcional, 5 foram julgados antes da mudança de 2007 e o STF só voltou a proferir decisões sobre esse tema somente em 2011 para os demais 32, coincidindo com a regulamentação trazida pela Lei nº 12.506/2011, ou seja, não houve produção de parâmetros normativos a serem aplicados em matéria desprovida de regulamentação formal. Esses mandados de injunção foram julgados apenas para aplicar a períodos pretéritos as regras fixadas pelo legislador, mas somente para quem ajuizou o mandado de injunção, desestimulando, assim, novas impetrações.

No que concerne ao direito de greve, houve decisão em quatro mandados de injunção para adoção da regra prevista para o setor privado (Lei nº 7.783/89), todos ajuizados por sindicatos, que viram a decisão favorável ter efeito *erga omnes*, posto que o Tribunal determinou seja ela aplicada a toda a categoria dos servidores públicos, tornando desnecessária novas impetrações.

Constata-se que o único direito em que o STF indicou parâmetros normativos para solucionar a situação de omissão legislativa que ainda perdurava à época da prolação de seus julgados, sem atribuir eficácia *erga omnes*, foi o direito à aposentadoria especial de servidores públicos. 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.