

Nem evolução, nem renascimento?

Contingência e captura corporativa em três décadas de mandado de injunção

LEANDRO MOLHANO RIBEIRO
DIEGO WERNECK ARGUELHES

Resumo: Neste trabalho, lançamos mão de abordagens qualitativas e quantitativas para questionar interpretações correntes a respeito do mandado de injunção (MI) no Brasil. Primeiro, argumentamos que a história das transformações do MI, que se consubstanciou na “virada jurisprudencial” ocorrida na decisão do Supremo Tribunal Federal no MI 670 em 2007, não é uma tomada de posição evolutiva do tribunal, como apresentado na narrativa predominante da literatura especializada, mas sim o resultado de atuação individual decisiva de um ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). Por meio de um pedido de vista que extrapolou em anos o prazo regimental, essa ação individual obrigou o tribunal a esperar uma significativa mudança de composição (e posicionamento de ministros mais antigos) até voltar à questão. Chamamos essa ação individual de “empreendedorismo jurisprudencial”. Segundo, a mudança de entendimento sobre o alcance do mandado de injunção consolidada no MI 670 não representou um efetivo renascimento do instituto, já que grande parte dos casos de MI no STF dizem respeito basicamente a processos iguais, forçando o tribunal a repetir a mesma decisão que já havia tomado sobre um conjunto mais restrito de omissões. Esse conjunto, por sua vez, diz respeito ao que chamamos de “mundo do trabalho”: aposentadoria e previdência, direitos trabalhistas, direitos de servidores públicos. Concluimos que a “virada” de 2007 é na verdade uma abertura do tribunal para um conjunto muito restrito e enviesado de temas, que não chega perto das ambições dos constituintes e juristas que viam o MI como um grande mecanismo de proteção de um amplo rol de direitos contra o fenômeno geral das omissões legislativas inconstitucionais.

Recebido em 21/3/18
Aprovado em 16/4/18

Palavras-chave: Mandado de injunção. Omissões legislativas. Supremo Tribunal Federal. Mudança institucional. Poderes individuais.

Introdução

O mandado de injunção (MI) foi celebrado por políticos e juristas como uma inovação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988b) para resolver um antigo problema: as omissões legislativas inconstitucionais (PIOVESAN, 2003, p. 103-104; BARROSO, 2011b, p. 153-154). A experiência constitucional brasileira já havia mostrado que garantias e direitos constitucionais cuja proteção é assegurada nos termos de lei tendiam a permanecer apenas como promessas (BARROSO, 2006, p. 153-243; CLÈVE, 2000, p. 361; BARBI, 2011, p. 593). Na ausência de quaisquer mecanismos que forçassem as autoridades responsáveis a criar as regras exigidas pela Constituição, a lacuna resultante impedia o exercício dos respectivos direitos. Nesse cenário, o MI foi considerado por muitos constituintes como um importante destaque da CRFB.

O potencial inovador do MI já era evidente durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), e a inclusão desse mecanismo e a sua redação final foram objeto de intensos debates pelos constituintes (FULGÊNCIO; COSTA, 2016). Nesse processo, as manifestações de celebração desse novo instrumento foram muitas. Constituintes observaram, por exemplo, que, com o MI, pretendiam “por fim à inércia dos poderes constituídos, oferecendo o remédio jurídico-constitucional para coibi-la” (BRASIL, 1987e, p. 100), que “qualquer pessoa poderá cobrar do Governo o cumprimento do seu ‘poder-dever’ de implementar a Constituição” (BRASIL, 1988a, p. 29) e “os dispositivos constitucionais deixarão de ser mera enunciação para, realmente, contribuir para a melhoria da qualidade de vida do brasileiro” (BRASIL, 1987d, p. 391). Mais ainda, o presidente da ANC, Ulysses Guimarães, chegou a observar em seu discurso na promulgação da CRFB que “na ausência da lei complementar os cidadãos poderão ter o provimento suplementar pelo mandado de injunção”¹.

No meio jurídico, durante e após a constituinte, havia grandes expectativas quanto à transformação que o MI poderia proporcionar na garantia de direitos aos cidadãos (CLÈVE, 2000, p. 364-365; MACIEL, 1989). No entanto, apesar de todas essas promessas e apostas, a história do instrumento foi, até a década passada, um claro anticlímax. Entre 1988 e 2007, o instrumento praticamente não foi usado por litigantes e não gerou nenhum grande caso no STF (BARROSO, 2011a; ARGUELHES; RIBEIRO, 2016). A judicialização das relações sociais e da política se

¹ A íntegra do discurso de Ulysses Guimarães pode ser conferida em: <<http://bit.ly/1Jxkk5j>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

tornou um dos fenômenos mais proeminentes e comentados no cenário brasileiro, já desde os anos 90 (VIANNA; BURGOS; SALLES, 2007; CARVALHO, 2004; ARANTES, 1997). Entretanto, em claro contraste com outras classes processuais de controle de constitucionalidade, em especial a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), era como se a história do mandado de injunção não tivesse sequer começado.

Parte da explicação reside em escolhas feitas pelos próprios ministros do STF (ARGUELHES; RIBEIRO, 2016). No MI 107 (BRASIL, 1990), decidido ainda em 1989, o tribunal adotou uma posição que, na prática, jogou por terra as altas expectativas depositadas no novo instrumento. Entenderam que, como o tribunal não poderia nem exercer poderes legislativos (por exemplo, criando as regras necessárias para o exercício do direito em jogo), nem sancionar o legislativo por se omitir ao não legislar, a decisão de procedência no caso de um MI serviria tão somente como uma notificação oficial da omissão. Em resposta a essa decisão restritiva, a posição geral dos juristas foi de desapontamento, expresso em diversos trabalhos ao longo dos anos 90 e na década seguinte (BARROSO, 2006, p. 257-258; BARROSO, 2011b, p. 168; CLÈVE, 2000, p. 377-380; MAZZEI, 2008, p. 224). Em 2007, porém, o tribunal mudou de postura. A virada jurisprudencial ocorreu no momento que o STF decidiu a respeito de mandados de injunção coletivos sobre direito de greve de servidores públicos – um direito já previsto no texto constitucional, mas que, de acordo com a própria CRFB, deveria ser exercido nos termos de lei infraconstitucional. A mudança de entendimento a respeito do MI foi celebrada na literatura especializada e pelos próprios ministros do Supremo.

Recentemente, o mandado de injunção voltou a ser objeto de atenção e celebração na comunidade jurídica. Pela primeira vez desde a promulgação da CRFB, o Congresso Nacional criou regras para o processamento do MI por meio da Lei nº 13.300, de 2016 (BRASIL, 2016)². A Lei fixa um prazo de 10 dias para que o órgão alegadamente omissor se manifeste e prevê que o juiz poderá conceder um prazo razoável para que este edite as normas necessárias para sanar a omissão. Caso isso não ocorra, porém, a nova lei – positivando a jurisprudência do próprio Supremo – reconhece explicitamente a possibilidade de o STF criar regras provisórias, com eficácia *inter partes* ou *erga omnes*, de modo a viabilizar o exercício do direito³. Ou seja, a Lei confere ao STF o poder

² A doutrina já ressaltava, apesar da autoaplicabilidade do dispositivo constitucional que prevê o MI, a conveniência de uma lei própria para regulamentar o instituto. Sobre o tema, ver, entre outros, Rothenburg (2013, p. 119-140) e Hage (2013, p. 141-151).

³ O artigo 9º da Lei nº 13.300/2016 prevê a regra geral no sentido de que a decisão em MI “terá eficácia subjetiva limitada às partes e produzirá efeitos até o advento da norma

que o próprio tribunal se havia atribuído. Parece que, após quase duas décadas de baixíssima relevância prática, o MI teria se encaminhado para o começo de uma nova era, na qual os direitos fundamentais estivessem de fato garantidos contra omissões inconstitucionais.

A história do mandado de injunção é um útil estudo de caso para pensar nos mecanismos pelos quais o direito constitucional brasileiro muda ao longo do tempo, na interação entre decisões políticas de constituintes e legisladores, de um lado, e de interpretações constitucionais feitas pelo Supremo Tribunal Federal, de outro. De fato, as três décadas de transformações do MI ilustram os muitos recursos pelos quais o STF pode atuar como ator relevante no processo político decisório e influenciar o resultado final de uma política pública – no caso, o desenho adotado pelo constituinte para o MI e, mais recentemente, a criação da Lei nº 13.300/2016. Entretanto, em nossa reconstrução, essa história contém elementos que se chocam, em dois níveis, com a narrativa construída em torno do MI e do seu renascimento.

Na literatura sobre o MI, é corrente a interpretação do alcance da decisão do Supremo no mandado de injunção como uma *tomada de posição evolutiva do tribunal* (DUARTE; RIBEIRO, 2008; ROTHENBURG, 2010; TEIXEIRA, 2012). Nessa narrativa, o tribunal transforma sua posição sobre o MI em um processo gradual, constante e inequívoco de aprendizado, e a direção desse processo sempre amplia o escopo do MI e os poderes do tribunal até que ele se alinhe de fato com as expectativas dos constituintes. No MI 107 (BRASIL, 1991b), em 1990, o STF entendeu que seu papel seria o de notificar o poder público omissor: uma posição restritiva, autocontida, de pouca influência potencial sobre decisões políticas tomadas no âmbito do legislativo. Em um segundo momento, o tribunal ampliou o seu papel para, além de notificar a omissão, estabelecer prazo para que o poder público a resolvesse. Por fim, de 2007 em diante, o tribunal daria uma resposta normativa à omissão até que o poder público definisse a legislação pertinente. Nesse último estágio “evolutivo”, ao menos nessa narrativa, encontraríamos finalmente a redenção das promessas do legislador com relação ao potencial desse instrumento para combater omissões legislativas institucionais.

Neste trabalho, lançando mão de abordagens qualitativas e quantitativas, fazemos uma reconstrução da história dessas três décadas de transformações do MI, a qual se choca com a narrativa acima. Primeiro, do ponto de vista das interpretações feitas pelo Supremo ao longo do

regulamentadora”, mas cria uma exceção em seu § 1º, pontuando: “Poderá ser conferida eficácia *ultra partes* ou *erga omnes* à decisão, quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração” (BRASIL, 2016).

tempo, é difícil falar em “evolução da posição do tribunal”. Os diferentes posicionamentos jurisprudenciais que marcam as fases dessa “evolução” correspondem, na verdade, a concepções jurídicas distintas sobre o próprio alcance do mandado de injunção que existiram desde a promulgação da CRFB – e essa disputa foi levada para dentro do tribunal, entre ministros de gerações diferentes e, às vezes, da mesma geração. Nesse caldo de posições, maiorias foram formadas e se transformaram muitas vezes pela ação individual de ministros específicos, que utilizaram poderes individuais conferidos pelo desenho institucional do Supremo para promover sua própria visão e fazê-la prevalecer ao longo do tempo.

Como veremos adiante, na primeira seção deste trabalho, na “virada jurisprudencial” de 2007 no julgamento do MI 670 (BRASIL, 2008a), houve uma atuação individual decisiva do ministro Gilmar Mendes, que, após longo período de vista, apresentou sua proposta de aplicar a Lei nº 7.783/1989 (BRASIL, 1989), que disciplina o direito de greve em geral, ao direito de greve dos servidores públicos. Contudo, o MI 670 havia sido originalmente impetrado em maio de 2002, e o pedido de vista de Gilmar Mendes ocorreu em maio de 2003. Em 2003, a posição que viria a ser assumida por Mendes em 2007 era claramente minoritária no STF. Em um pedido de vista que extrapolou em anos o prazo regimental, um ministro sozinho obrigou o tribunal a esperar uma significativa mudança de composição (e posicionamento de ministros mais antigos) até voltar à questão. Foi essa ação individual, que chamamos de “empreendedorismo jurisprudencial”, que viabilizou, portanto, a virada em 2007. No caso específico de Gilmar Mendes, o empreendedorismo jurisprudencial acabou sendo político-legislativo em sentido mais amplo. Em 2009, o próprio ministro participou da

elaboração do anteprojeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional e apresentado como projeto de lei relatado pelo Deputado Flávio Dino – e que foi aprovado somente em 2016.

O segundo elemento da narrativa tradicional que contestamos em nossa reconstrução da história do MI diz respeito ao que aconteceu depois da “virada” de 2007. Na segunda seção, utilizaremos dados quantitativos para investigar qual foi, de fato, a extensão desse alegado “renascimento” do MI – e qual a distância remanescente entre essa ampliação e as promessas originais de 1988 quanto ao que o MI poderia representar para os direitos e garantias fundamentais no Brasil. Por meio de um mapeamento de todos os mandados de injunção encontrados na base de dados do projeto *Supremo em Números* da FGV Direito Rio entre os anos de 1988 e 2016, analisamos os tipos de casos de omissões legislativas inconstitucionais que passaram a entrar na pauta de MI do tribunal após a abertura e expansão de 2007. Mais uma vez, nossas conclusões permitem questionar a narrativa usual, em especial as celebrações na comunidade jurídica quanto aos efeitos dessa virada. Na década posterior à grande mudança de posição do Supremo, há, de fato, uma explosão no número de MI ajuizados. Contudo, essa explosão não reflete, efetivamente, uma inédita e abrangente entrada do tribunal em dispositivos constitucionais carentes de regulamentação pelo legislador.

Como veremos na terceira seção, a explosão não representa um efetivo renascimento por dois motivos: primeiro, ela contém basicamente processos iguais, forçando o tribunal a repetir em dezenas ou centenas de outros casos a mesma decisão que já havia tomado sobre um conjunto mais restrito de omissões. Segundo, nesse conjunto mais restrito de omissões estão basicamente temas ligados ao que chamamos de mundo do trabalho: aposentadoria e previ-

dência, direitos trabalhistas, direitos de servidores públicos. A virada de 2007 é, portanto, uma abertura do tribunal para um conjunto muito restrito e enviesado de temas, que não chega perto das ambições dos constituintes e juristas que viam o mandado de injunção como um grande mecanismo de proteção de um amplo rol de direitos, incluindo direitos sociais positivos, contra o fenômeno geral das omissões legislativas inconstitucionais.

1. O mandado de injunção: criação, restrição, transformação

1.1. O MI na Assembleia Nacional Constituinte

O mandado de injunção foi objeto de intensa disputa na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 por causa do seu potencial inovador na garantia de direitos fundamentais em casos de omissão normativa. Em estudo do processo constituinte a esse respeito, Fulgêncio e Costa (2016) revelam que, embora tenha sido aprovado em primeiro turno pelo Plenário da ANC com 424 votos (não havendo nenhum voto contrário), o MI foi objeto de contestações em todas as outras fases do processo. Ainda no momento inicial de apresentação de emendas nas subcomissões temáticas, houve tentativas de veto à inclusão do MI na nova Constituição. A oposição persistiu durante toda a Constituinte e era feita, particularmente, por deputados identificados com o grupo de centro-direita conhecido como “Centrão”. Na sociedade civil, o MI não era visto com bons olhos por parte de grupos organizados do empresariado, especificamente a Confederação Nacional da Indústria, a União dos Empresários e o Fórum Informal de Empresários (FULGÊNCIO; COSTA, 2016). A própria aprovação do MI no Plenário foi o resultado de um acordo de líderes, principal-

mente entre o grupo considerado progressista e o Centrão, no qual diversos temas controversos foram negociados (FULGÊNCIO; COSTA, 2016)⁴. Tanto os políticos do Centrão, como as organizações empresariais investiram contra o MI no segundo turno de votação no Plenário⁵. Mas, ao final, o texto aprovado em primeiro turno foi positivado no artigo 5º, inciso LXXI, prevendo:

[C]onceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (BRASIL, 1988b).

No processo constituinte, ao menos duas grandes questões nortearam os embates que foram travados: sua abrangência – ou seja, os direitos que deveriam ser assegurados aos cidadãos em casos de omissão – e suas características normativas. No primeiro caso, observa-se que o MI surgiu como uma proposta da Assessoria Legislativa do Senado Federal para proteger apenas o direito à educação nos casos de omissão do Estado para garanti-lo. Tratava-se, portanto, de um instrumento para efetivar um direito social específico. Mas, a partir dessa formulação original, diversas sugestões foram encaminhadas nas diferentes fases da ANC para ampliar seu escopo a direitos fundamentais em geral e limitar sua aplicação a omissão normativa inconstitucional.

Na fase inicial de apresentação de sugestões na ANC, o MI foi concebido como um

⁴Sobre aspectos históricos do mandado de injunção, sobretudo das discussões a ele relacionadas na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, ver Continentino (2013).

⁵Fulgêncio e Costa (2016) atribuem a disputa em torno do MI na ANC à percepção dos constituintes da importância atribuída a esse instrumento processual e, conseqüentemente, a preocupação com seu uso no futuro.

instrumento para combater a omissão do Estado na provisão de direitos sociais – particularmente da educação. O foco do instituto na omissão normativa veio a ocorrer na Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais (Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher), para a qual as sugestões iniciais sobre o MI foram encaminhadas. Já na Subcomissão, começa a discussão quanto ao escopo da ação judicial diante de um MI julgado procedente, que continuou gerando posições distintas no meio jurídico e entre os próprios ministros do STF: os tribunais deveriam resolver a omissão legislativa em abstrato, criando uma regra geral para outros casos, ou a supririam apenas para o caso concreto? Como resultado final, a Subcomissão atribuiu ao MI o mesmo rito processual do mandado de segurança, limitou sua aplicação à omissão normativa, ampliou os direitos que poderiam ser assegurados via MI e o concebeu como um instrumento passível de ser utilizado perante variados tribunais, isto é, como um instrumento de controle difuso de constitucionalidade⁶.

Na Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, a proposta da Subcomissão foi reunida às propostas a respeito da inconstitucionalidade por omissão que foram discutidas na Subcomissão de Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Não houve alterações substantivas quanto ao MI, que continuou sendo um mecanismo de controle difuso aplicável nos casos de omissão normativa inconstitucional⁷.

O projeto segue, então, para a Comissão de Sistematização, que rejeita todas as tentativas de eliminação do MI e confirma, no Segundo Substitutivo, o conteúdo da proposta da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher, com algumas alterações. Em especial, a Comissão de Sistematização prevê exigência de lei complementar para definir o rito processual do MI – não mais seguiria o rito do mandado de segurança –, retira a palavra “direitos” do texto e concentra o julgamento do MI no STF, STJ, TRF, TRE e juízes federais⁸.

⁶O texto final do Anteprojeto da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais previa o seguinte dispositivo: “37. Conceder-se-á mandado de injunção, observado o rito processual estabelecido para o mandado de segurança, a fim de garantir direito assegurado nesta Constituição, não aplicado em razão da ausência de norma regulamentadora, podendo ser requerido em qualquer juízo ou Tribunal, observadas as regras de competência da Lei processual” (BRASIL, 1987a, p. 15).

⁷“34. Conceder-se-á mandado de injunção, observado o rito processual do mandado de segurança, sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania do povo e à cidadania” (BRASIL, 1987b, p. 9).

⁸“47. Conceder-se-á mandado de injunção, observado o rito processual previsto em lei complementar, sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício das liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania do povo e à cidadania” (BRASIL, 1987c, p. 29).

Como se pode perceber, essa proposta praticamente não foi alterada no Plenário da ANC que aprovou o MI tal como definido no art. 5º.

A redação final do dispositivo constitucional sobre o MI deixou margem para algumas interpretações quanto aos seus efeitos: deveria o judiciário suprir a omissão legislativa editando ou indicando norma aplicável ao caso, ou deveria apenas notificar o poder público omissor? A decisão teria efeito *erga omnes* ou se restringiria ao caso concreto? E o MI se aplicaria apenas aos direitos previstos no art. 5º ou se estenderia aos demais direitos afirmados na CRFB? Essas indefinições originaram posições distintas a respeito dos efeitos e alcance do MI no meio jurídico e, também, dentro do STF.

1.2. O Mandado de Injunção no Supremo: mudança institucional endógena

1.2.1. A interpretação restritiva no MI 107

As indefinições mencionadas acima a respeito do MI se constituíram em uma oportunidade para o STF decidir a respeito do seu próprio poder (ARGUELHES; RIBEIRO, 2016; ARGUELHES, 2014). Em um primeiro momento, o STF restringiu seu campo de ação no mandado de injunção, ao interpretar seu papel como o de notificar o poder público sobre a omissão normativa (ARGUELHES; PRADO, 2018). No MI 107 – distribuído em 1989, logo após a promulgação da CRFB –, o STF foi colocado diante dos problemas da autoaplicabilidade e do escopo do instituto. Embora quanto à primeira questão a resposta do tribunal tenha sido mais expansiva (consideraram o MI aplicável desde já, mesmo na ausência de lei que o regulamentasse), os ministros adotaram uma posição bem mais restritiva quanto ao segundo ponto⁹. Em seu voto, o relator, ministro Moreira Alves, reconhece que a CRFB não definiu expressamente a legitimidade passiva do mandado de injunção, sua natureza, os efeitos da sua providência jurisdicional e seu procedimento – questões que, segundo Alves, já vinham sendo objeto de controvérsias

⁹“Em face dos textos da Constituição Federal relativos ao mandado de injunção, é ele ação outorgada ao titular de direito, garantia ou prerrogativa a que alude o artigo 5º, LXXI, dos quais o exercício está inviabilizado pela falta de norma regulamentadora, e ação que visa a obter do Poder Judiciário a declaração de inconstitucionalidade dessa omissão se estiver caracterizada a mora em regulamentar por parte do Poder, órgão, entidade ou autoridade de que ela dependa, com a finalidade de que se lhe dê ciência dessa declaração, para que adote as providências necessárias, à semelhança do que ocorre com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, e [...] de que se determine, se se tratar de direito constitucional oponível contra o Estado, a suspensão dos processos judiciais ou administrativos de que possa advir para o impetrante dano que não ocorreria se não houvesse a omissão inconstitucional” (BRASIL, 1990, p. 1).

entre os juristas e comentadores da nova constituição. O ministro enfrenta diversas dessas controvérsias com relação ao escopo do mandado de injunção, e, embora com nuances importantes, adota uma posição em última instância muito limitada do alcance do instituto em termos dos poderes disponíveis aos juízes para remediar a omissão.

Moreira Alves admite que o mandado de injunção não se restringiria aos direitos e garantias do artigo 5º, mas se aplicaria a todos os direitos e garantias constitucionais inviabilizados pela omissão normativa. Ressalta, também, que o artigo 5º, LXXI, ao se referir à soberania em sua redação, na verdade diz respeito à “soberania popular”, o que permite que o mandado de injunção seja aplicado a plebiscito, referendo e iniciativa popular. Em seguida, no MI 107, o ministro argumenta que a aplicação do MI se restringe às omissões inconstitucionais e que esse instrumento se aplica não apenas diante da “ausência de lei, mas de iniciativa legislativa, de decreto regulamentador, ou, até, de outros atos administrativos necessários à viabilização de direitos, garantias e prerrogativas a que alude esse dispositivo constitucional” (BRASIL, 1990, p. 34).

Ao discutir a autoaplicabilidade do MI, Moreira Alves descreve duas correntes sobre “a índole que a Constituição Federal quis imprimir ao mandado de injunção” (BRASIL, 1990, p. 34): uma que interpreta a ação destinada a “obter uma sentença que declare a ocorrência da omissão inconstitucional, ou marque prazo para que isso não ocorra, a fim de que se adotem as providências necessárias para a eliminação dessa omissão”, e outra que “culmina com a sentença constitutiva em favor do autor, viabilizando-lhe esse exercício, com a sua regulamentação” (BRASIL, 1990, p. 35). Moreira Alves embasa sua posição e afasta a possibilidade de interpretação do mandado de

injunção como “ação constitutiva” com base em argumentos jurídicos e por referências ao processo constituinte.

Em seu voto, o ministro argumenta que o mandado de injunção como instrumento de ação constitutiva só seria possível se a regulamentação a ser suprida pelo judiciário se limitasse aos direitos do art. 5º da CRFB, o que, segundo ele, “não sucede na maioria das hipóteses de falta de regulamentação” (BRASIL, 1990, p. 36). Para sustentar sua posição, recorre a um argumento do defensor da corrente constitutiva Calmon de Passos – justamente porque o autor entende que o judiciário deveria regulamentar a omissão normativa – de que o mandado de injunção não se aplicaria nas situações que envolveriam “a organização prévia de determinados serviços ou a alocação específica de recursos” (BRASIL, 1990, p. 36). Para Moreira Alves, filiar-se a essa corrente significa deixar de fora grande parte das situações em que haveria omissão normativa. Argumenta, ainda, que a ação constitutiva com efeito *inter partes* seria impossível por não se aplicar aos casos referentes à soberania popular e que a regulamentação para o caso concreto inviabilizaria a edição de lei posterior, devido ao princípio de que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada” (art. 5º, XLXXVI) (BRASIL, 1988b).

Para o relator, a interpretação de que o MI seria uma ação de natureza constitutiva e com efeitos *erga omnes* não se sustentaria, porque permitiria que se garantisse um direito em ações individuais, em contraste com a exigência de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI), que só permitiria legitimados definidos. Por fim, argumenta que essa interpretação – o MI poderia gerar apenas a declaração da mora legislativa – seria coerente com a posição, também adotada pelo tribunal, de que não cabe ao STF suprir a omissão constitucional

em ADI, que tem um leque de legitimados muito mais restrito¹⁰. Moreira Alves reconhece que essa interpretação pode não ter efeitos práticos, já que o Supremo não teria meios coercitivos para obrigar a supressão da omissão normativa, mas pondera que isso já ocorre em relação à ação direta de inconstitucionalidade por omissão e que “a Constituição partiu da premissa de que, com a procedência da ação direta ou do mandado de injunção, o Poder competente, declarada a inconstitucionalidade de sua omissão, não persistirá em atitude omissa” (BRASIL, 1990, p. 46). O voto de Moreira Alves foi acompanhado por todos os demais ministros.

Nesse julgamento, merece atenção, também, o voto de Sepúlveda Pertence, que destaca uma preocupação com a possível ineficácia do mandado de injunção e com que isso fosse, no futuro, usado para modificar a interpretação que prevaleceu naquela decisão. Segundo Pertence, o MI não poderia ser entendido como ação constitutiva *inter partes*, porque seria inviável na prática. Cita, como exemplo, os direitos trabalhistas¹¹. Segundo Pertence, a solução infraconstitucional a ser dada, em uma democracia, deveria ser dada por órgão representativo (BRASIL, 1990, p. 72). Mas o ministro chama a atenção para o fato de que, no futuro, a persistência da mora legislativa inconstitucional possa vir a exigir uma nova interpretação do mandado de injunção¹². Ou seja, embora concorde com Moreira Alves no resultado, Sepúlveda Pertence adota uma posição mais minimalista para sustentar essa conclusão, reconhecendo que a variável-chave para definir o alcance da atuação do STF não é formal, mas, sim, substantiva: a passagem do tempo e o eventual prolongamento das omissões ao longo dos anos.

¹⁰ Como afirmou o ministro Moreira Alves, “[a]liás, a admitir-se essa regulamentação, ter-se-á este absurdo: o que o Supremo Tribunal Federal não poderá fazer em ação direta de inconstitucionalidade por omissão, Órgão Judiciário inferior a ele [...] poderá fazê-lo, em mandado de injunção” (BRASIL, 1990, p. 43).

¹¹ Afirma Pertence: “Veja-se, por exemplo, todo capítulo dos direitos trabalhistas, onde talvez esteja o maior número de direitos constitucionais dependentes de solução regulamentadora em relação aos quais teria, na fórmula do eminente Professor Galeano Lacerda, para reivindicação pelo empregado contra seu patrão, a solução de uma ação ordinária, da competência originária no Supremo Tribunal Federal, para cada trabalhador. Ora, essa solução, de absoluta patente inviabilidade, não poderia estar no intuito da Constituição” (BRASIL, 1990, p. 68). A solução *erga omnes*, em sua opinião, por sua vez, estaria fora do alcance da CRFB: “Não é possível fazer abstração de um dado histórico da elaboração constitucional [...] esse poder normativo do Supremo Tribunal, proposto e aprovado nos primeiros passos da Assembleia Nacional Constituinte, veio a ser suprimido, a partir da Comissão de Sistematização e não logrou a voltar ao texto constitucional. Tratou-se de uma decisão política da Assembleia Constituinte” (BRASIL, 1990, p. 71-72).

¹² “Como todo objeto cultural, [os instrumentos constitucionais] são dinâmicos e estão sempre, permanentemente, a construir-se e reconstruir-se. Por isso, não afastado, até, que a solene declaração da mora constitucional do Poder competente, pelo Supremo Tribunal Federal, quando não leve o Poder competente a purgar essa mora constitucional em prazo razoável, possa vir, amanhã, a servir de acicate à ampliação dos limites do poder jurisdicional de integração da norma constitucional, paralisada pela omissão do órgão político” (BRASIL, 1990, p. 78).

1.2.2. O direito de greve de servidores públicos e a “virada jurisprudencial” dos anos 2000

A “virada jurisprudencial” a respeito das possibilidades de ação do Supremo em mandado de injunção se inicia no dia 07 de junho de 2006, quando o MI 670 (BRASIL, 2008a), impetrado pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Espírito Santo (Sindipol) em 2002 e originalmente relatado pelo ministro Maurício Correa em 2003, é reapresentado em um voto-vista do ministro Gilmar Mendes. Nesse dia, houve um novo pedido de vista, dessa vez pelo ministro Ricardo Lewandowski, que representa o caso no dia 12 de abril de 2007, ocasião em que o ministro Joaquim Barbosa pede vista. O MI 670 é reapresentado no dia 25 de outubro de 2007, data em que o tribunal conclui não apenas o julgamento desse processo como também dos MI 708 e 712 (BRASIL, 2008b, 2008c). Grande parte dos trabalhos sobre o instituto consideram que esses três mandados de injunção, todos referentes ao direito de greve dos servidores públicos, marcaram o início de um entendimento muito diferente daquele que definiu o papel do Supremo no MI 107: a partir de então, diante de uma omissão inconstitucional, o STF poderia emitir uma norma com efeito *erga omnes* para supri-la, até que o poder público responsável editasse norma regulamentando tal omissão.

Vale dizer que, entre junho de 2006 e o julgamento dos MI 670, 708 e 712 em outubro de 2007, houve o julgamento do MI 721 (BRASIL, 2007), iniciado em setembro de 2006 e finalizado em agosto de 2007, em que uma servidora reivindicava aposentadoria especial devido à exposição a atividade considerada insalubre. Nesse julgamento, parece haver um consenso de que o Supremo deveria não apenas declarar a omissão normativa e dar prazo para sua supressão pelo poder público, mas também poderia suprir a lacuna existente nos casos concretos. Em seu voto, o ministro relator Marco Aurélio destaca a timidez com que o Supremo originalmente interpretou seu papel nos casos de mandado de injunção e ressalta que seria o momento de rever a posição de apenas declarar e definir prazo para os casos de omissão normativa¹³. Marco Aurélio julgou parcialmente procedente o pedido de aposentadoria especial da impetrante, garantindo a ela este direito, a ser exercido de acordo com o artigo 57 da Lei nº 8.213, de 1991 (BRASIL, 1991a), que dispõe sobre Planos de Benefícios da Previdência Social. Essa decisão foi acompa-

¹³ “É tempo de se refletir sobre a timidez inicial do Supremo quanto ao alcance do mandado de injunção, ao excesso de zelo, tendo em vista a separação e harmonia entre os poderes. É tempo de se perceber a frustração gerada pela postura inicial, transformando o mandado de injunção em ação simplesmente declaratória do ato omissivo, resultando em algo que não interessa em si, no tocante à prestação jurisdicional, tal como consta no inciso LXXI do artigo 5º da Constituição Federal, ao cidadão” (BRASIL, 2007, p. 9-10).

nhada por unanimidade pelos demais ministros. Na ocasião, o ministro Eros Grau pediu vista e em seu voto, apresentado no dia 30 de agosto de 2007, acrescentou críticas à mora do poder legislativo, avalizando o argumento de que apenas a declaração da mora e definição de prazo para o poder público resolver o problema da omissão se configuraria em uma espécie de ineficácia do próprio tribunal em cumprir seu papel¹⁴.

Como dito acima, os MI foram julgados no dia 25 de outubro de 2007 e, basicamente, decidiu-se que, tendo em vista a falta de lei para regulamentar o direito de greve dos servidores públicos previsto no artigo 37, inciso VII, da CRFB, aplicar-se-ia a Lei nº 7.783/1989 (BRASIL, 1989) prevista para o setor privado, até que o Congresso Nacional regulamentasse a omissão. A tramitação desses quatro processos pode ser observada no quadro abaixo (Quadro 1):

Quadro 1

Tramitação dos MIs 670, 708, 712 e 721

	Andamento											
MI 670	Dist.	Vista GM				Vista RL		Vista JB				Julgado
MI 708			Dist.					Vista RL	Vista JB			Julgado
MI 712				Dist.		Vista RL		Vista JB				Julgado
MI 721					Dist.		Vista EG					Julgado
Data	17/05 2002	15/05 2003	03/08 2004	15/09 2004	03/05 2005	07/06 2006	27/09 2006	12/04 2007	24/05 2007	19/09 2007	30/08 2007	25/10 2007

Fonte: Elaboração própria.

O MI 670 foi originalmente relatado pelo ministro Maurício Corrêa, mas o relator do seu acórdão foi o ministro Gilmar Mendes. O MI 708 teve a relatoria também do ministro Gilmar Mendes, e o MI 712 foi relatado pelo ministro Eros Grau. Como mencionado, o MI 670 foi impetrado pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Espírito Santo (Sindipol) no STF em 2002, pedindo o reconhecimento do direito à greve, com base na lei de greve para o setor privado (Lei nº 7.783/1989). O pro-

¹⁴“Importa verificarmos é se o Supremo Tribunal Federal emite decisões ineficazes; decisões que bastam em solicitar ao Poder Legislativo que cumpra seu dever, inutilmente [...] Ou, alternativamente, se o Supremo Tribunal Federal deve emitir decisões que efetivamente surtam efeito, no sentido de suprir aquela omissão” (BRASIL, 2007, p. 18). Grau sustenta que, na aplicação da Lei nº 8.213/1991 ao caso concreto, o STF estaria exercendo uma função normativa, ainda que não legislativa. “No mandado de injunção o Poder Judiciário não define norma de decisão, mas enuncia a norma regulamentadora que falta para, no caso, tornar viável o exercício do direito da impetrante” (BRASIL, 2007, p. 31).

cesso começou a ser julgado em 2003 e, na ocasião, o relator do processo, ministro Maurício Corrêa, deferiu em parte o pedido para somente declarar a mora do Congresso Nacional em regulamentar o artigo 36, VII, da CRFB. Em seu voto, o ministro Maurício Corrêa afirmou:

[N]ão pode o Poder Judiciário, nos limites da especificidade do mandado de injunção, garantir ao impetrante o direito de greve. Caso assim procedesse, substituir-se-ia ao legislador ordinário, o que extrapolaria o âmbito da competência prevista na Constituição. Também não lhe é facultado fixar prazo para que o Congresso Nacional aprove a respectiva proposição legislativa, nem anular sentença judicial, convolvando o mandado de injunção em tipo de recurso não previsto na legislação processual (BRASIL, 2008a, p. 11).

Houve, então, um pedido de vista do ministro Gilmar Mendes que reapresentou o processo em junho de 2006.

Em seu voto no acórdão, Mendes menciona uma espécie de “evolução” na interpretação do STF a respeito do mandado de injunção, citando precedentes em que o tribunal teria passado “a admitir soluções normativas para a decisão judicial como alternativa legítima de tornar a proteção judicial efetiva” (BRASIL, 2008a, p. 2) e cita especificamente o voto vencido do ministro Carlos Velloso no MI 631 (BRASIL, 2002b) julgado em 2002 como um precedente que previa a possibilidade de se aplicar a Lei nº 7.783/1989 aos servidores públicos. Mendes argumenta que, após fixar o entendimento do papel do STF no MI 108 (BRASIL, 1996b), o tribunal passou a reinterpretar seu próprio poder: primeiramente, estipulava prazo para a supressão da omissão constitucional (MI 283/1991) (BRASIL, 1991c) e, caso o Congresso continuasse sem editar a norma por mais de seis meses, para

que o requerente tivesse imunidade reivindicada (MI 232/1992 e MI 284/1992) (BRASIL, 1992a, 1992b).

Mendes considera que esses precedentes “sinalizam uma nova compreensão do instituto e a admissão de uma solução normativa para a decisão judicial” (BRASIL, 2008a, p. 27) e que, somados às decisões do MI 562/2003 (BRASIL, 2003), MI 543/2002 (BRASIL, 2002a) e MI 679/2002 (BRASIL, 2002e), “indicam que o Supremo Tribunal Federal aceitou a possibilidade de uma regulação provisória pelo poder Judiciário” (BRASIL, 2008a, p. 27).

Após o voto de Gilmar Mendes dando a solução acima para o MI, o ministro Ricardo Lewandowski pediu vista. Ao reapresentar seu voto, em abril de 2007, Lewandowski apresenta três posições distintas a respeito do alcance do mandado de injunção: uma mais restritiva, que concebe o MI como um instrumento declaratório da mora do poder público; uma segunda que admite que caberia ao Judiciário viabilizar o direito omissivo ao caso concreto, e uma terceira, que seria a corrente à qual pertenceria o voto de Gilmar Mendes, defendendo que seria possível ao Judiciário suprimir a omissão do poder público com efeito *erga omnes* ou aplicada ao caso concreto. Interessante notar que Lewandowski observa que essa solução dada pelo ministro Gilmar Mendes corresponderia a uma posição corrente no Supremo, mas que se afinava “com os votos minoritários mencionados” (cita os MI 438, 631 e 485 (BRASIL, 1995, 2002b, 2002d)) (BRASIL, 2008a, p. 78). Lewandowski afirma filiar-se à segunda posição, conhecendo o mandado de injunção impetrado, mas garantindo o direito de greve apenas no caso concreto – Policiais Civis do Estado do Espírito Santo.

Em seu voto, o ministro Lewandowski sustenta ainda que, como não concebe uma analogia entre greve de servidores públicos e greve

de servidores da iniciativa privada, não se poderia, em seu juízo, aplicar a Lei nº 7.783/1989 ao serviço público e que “ao emprestar-se eficácia *erga omnes* a tal decisão, como se pretende”, afirma o ministro, “penso que esta Suprema Corte estaria intrometendo-se, de forma indevida, na esfera de competência que a Carta Magna reserva com exclusividade aos representantes da soberania popular, eleitos pelo sufrágio universal, direto e secreto” (BRASIL, 2008a, p. 80).

Nos debates que se seguem fica claro que o contexto era favorável a uma interpretação mais abrangente sobre o alcance do mandado de injunção. No voto do MI 670, o ministro Gilmar Mendes cita os MI 20, 485, 585 (BRASIL, 1996a, 2002d, 2002c) como decisões do Supremo que “se limitavam a fazer apelos ao legislador; conforme sabemos, os apelos caíram no vazio por conta da convergência de visões que levaram a essa inoperância” (BRASIL, 2008a, p. 93). A postura de ministros mais antigos no Supremo indica uma predisposição a um posicionamento mais contundente do tribunal no que se refere ao MI, para além da declaração da mora legislativa.

Um exemplo desse contexto favorável à mudança de posicionamento já estava presente no voto do ministro Marco Aurélio no MI 721, julgado em agosto de 2007. Na ocasião, Marco Aurélio afirmou:

É tempo de se refletir sobre a timidez inicial do Supremo quanto ao alcance do mandado de injunção, ao excesso de zelo, tendo em vista a separação e harmonia entre os poderes. É tempo de se perceber a frustração gerada pela postura inicial, transformando o mandado de injunção em ação simplesmente declaratória do ato omissivo, resultando em algo que não interessa em si, no tocante à prestação jurisdicional, tal como consta no inciso LXXI do artigo 5º da Constituição Federal, ao cidadão (BRASIL, 2007, p. 9-10).

Marco Aurélio julgou parcialmente procedente o pedido de aposentadoria especial da impetrante, garantindo a ela o direito à aposentadoria especial, a ser exercido de acordo com o artigo 57 da Lei nº 8.213, de 1991, que dispõe sobre Planos de Benefícios da Previdência Social. Essa decisão foi acompanhada por unanimidade pelos demais ministros.

Corroborando a predisposição dos ministros do STF em mudar o entendimento sobre o alcance do MI, o ministro Eros Grau pediu vista e, em seu voto, acrescentou críticas à mora do poder legislativo, incorporando uma linha de argumentação encontrada em outros votos: a de que a posição mais restritiva adotada no MI 107 configuraria em uma espécie de ineficácia do próprio tribunal em cumprir seu papel. Grau sustenta que “[i]mporta verificarmos é se o Supremo Tribunal Federal emite decisões ineficazes; decisões que bastam em solicitar ao Poder Legislativo que cumpra seu dever, inutilmente”. E continua: “Ou, alternativamente, se o Supremo Tribunal Federal deve emitir decisões que efetivamente surtam efeito, no sentido de suprir aquela omissão” (BRASIL, 2007, p. 18).

Mais ainda, diálogos travados durante a votação do MI 670 reforçam que os ministros estavam dispostos a dar um passo além sobre o alcance do instrumento. Ao iniciar seu voto, o ministro Joaquim Barbosa questiona se, diante da agenda do Congresso, que havia indicado audiências públicas nas semanas seguintes para discutir a greve no setor público, a solução proposta pelo relator não levaria o Supremo a “dar um ‘by-pass’ no Congresso Nacional” (BRASIL, 2008a, p. 97). Essa fala suscitou uma intervenção do ministro Marco Aurélio de que “são passados dezoito anos de vigência da Constituição” (BRASIL, 2008a, p. 97) e o ministro Celso de Mello completou que, passados quase dezenove anos e após ser

notificado em 1994 da omissão nessa matéria, o Congresso “absteve-se de disciplinar o que determina o inciso VII do artigo 37 da Lei Fundamental” (BRASIL, 2008a, p. 97-98). Joaquim Barbosa pediu vista e Celso de Mello antecipou seu voto, no qual reclama em diversos momentos do “retardamento abusivo” e da “prolongada inércia” do poder público em solucionar omissões após decisões declaratórias do Supremo em ADI. Com isso, afirma ter chegado a hora de o STF rever seu posicionamento¹⁵.

Na mesma linha, o ministro Sepúlveda Pertence ecoa a possibilidade de transformação contida em seu voto no MI 107: “Algumas vezes, o papel do Supremo Tribunal Federal, se não é de protagonismo legislativo, é, no entanto, de acicatar aos poderes políticos para o dever de dar efetividade à Constituição” (BRASIL, 1990, p. 75). No MI 712, esse mesmo posicionamento, em linhas gerais, foi adotado por todos os ministros do tribunal que seguiram o relator, ministro Eros Grau, que observou que a “não atuação [do STF] no presente momento já se configuraria quase como uma

¹⁵ “Esse entendimento restritivo não pode mais prevalecer, sob pena de se esterilizar a importantíssima função político-jurídica para o qual foi concebido, pelo constituinte, o mandado de injunção, que deve ser visto e qualificado como instrumento de concretização das cláusulas constitucionais frustradas, em sua eficácia, pela inaceitável omissão do Congresso Nacional, impedindo-se, desse modo, que se degrade a Constituição à inadmissível condição subalterna de um estatuto subordinado à vontade ordinária de um legislador comum” (BRASIL, 2008a, p. 109). “[A]s considerações que venho a fazer somente podem levar-me ao reconhecimento de que não mais se pode tolerar, sob pena de fraudar-se a vontade da Constituição, esse estado de continuada, inaceitável, irrazoável e abusiva inércia da União Federal, cuja omissão, além de lesiva aos direitos dos servidores públicos civis [...] traduz um incompreensível sentimento de desprezo pela autoridade” (BRASIL, 2008a, p. 124). “Daí a importância preconizada pelo eminente Ministro Gilmar Mendes, cuja abordagem do tema ora em exame não só restitui ao mandado de injunção a sua real destinação constitucional, mas em posição absolutamente coerente com essa visão, dá eficácia concretizadora ao direito de greve em favor dos servidores públicos civis” (BRASIL, 2008a, p. 124).

espécie de ‘omissão judicial’” (BRASIL, 2008c, p. 431). A virada jurisprudencial estava completa, e uma posição minoritária nos anos 90 havia se tornado amplamente majoritária. Os ministros ainda mantinham discordâncias entre si, mas a tese principal do MI 107 – a de que competia ao STF apenas dar ciência ao legislador de que se encontra em mora – já não encontrava defensores dentro do tribunal.

1.2.3. “Empreendedorismo jurisprudencial” e ação individual no Supremo

Na seção anterior, reconstruímos em detalhes o processo de mudança jurisprudencial, dentro do STF, quanto ao escopo dos poderes do tribunal na decisão de mandados de injunção. Nesse processo, a ação individual de Gilmar Mendes parece ter sido decisiva. Por “ação individual”, aqui, não tratamos da forma mais típica, no pensamento constitucional sobre tribunais e seus poderes, pela qual cada ministro participa e influencia o resultado final de cada decisão – seu voto individual expresso no seio de uma tomada de posição coletiva, no plenário ou em uma das turmas. No caso do mandado de injunção, o que observamos é o uso de poderes individuais de controle da agenda do tribunal, por parte de uma minoria de ministros, que evitam justamente que prevaleça a posição majoritária em um dado momento.

Há, nos últimos anos, uma série de estudos mapeando poderes que, alocados de maneira altamente descentralizada e individual dentro do STF, permitem que as preferências de uma minoria de ministros, ou no limite de um único ministro, sejam condição suficiente para alterar o *status quo* legislativo ou um posicionamento do tribunal – ou, em certas condições, para impedir a sua alteração mesmo diante de uma clara maioria interna (ARGUELHES;

RIBEIRO, 2015; FALCÃO; ARGUELHES, 2017; ARGUELHES; RIBEIRO, 2018a, 2018b; ARGUELHES; HARTMANN, 2017). Entre esses poderes, está uma série de mecanismos de controle de agenda que estão à disposição de ministros individuais e que podem, inclusive, se sobrepor ao controle que o presidente do STF tem sobre a pauta. Nesse sentido, por exemplo, ministros individuais podem pedir vistas de um processo e retê-lo em seu poder indefinidamente, na prática, aguardando, assim, uma eventual composição futura do tribunal (ou mudança de entendimento dos ministros atuais) que seja mais favorável à posição do ministro individual do que a maioria atual (ARGUELHES; HARTMANN, 2017). Ou, como relatores, podem igualmente aguardar uma composição ou momento mais favorável para liberar o processo para julgamento, inclusive em casos nos quais já concederam liminares monocráticas (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018b). Esses poderes não precisam ser formais. Podem resultar de comportamentos que, embora contrários ao previsto no regimento interno do tribunal, são suficientemente reiterados, sem risco de retaliação, para que seu uso estratégico por ministros individuais seja considerado de baixo custo (ARGUELHES; RIBEIRO, 2015).

A história das transformações recentes da jurisprudência sobre MI no STF exemplifica justamente o uso deliberado de poderes individuais de agenda para ampliar, ainda que ao longo do tempo, o impacto da posição de um único ministro sobre a posição coletiva do tribunal. Em 2002, quando o MI chega ao tribunal trazendo pela primeira vez esse tema, o posicionamento que o STF veio a adotar em 2007 era claramente minoritário, como mostra o voto vencido do ministro Carlos Velloso. Naquele contexto e naquela composição, houve o pedido de vista do ministro Gilmar

Mendes, que havia recentemente entrado no tribunal. Seu pedido de vista só foi devolvido em 2006, após uma grande reformulação na composição do tribunal. Os três últimos ministros indicados pelo regime se aposentaram em 2003 (ARGUELHES, 2014). Mais ainda, a liderança intelectual responsável pela jurisprudência restritiva do STF quanto ao MI, o ministro Moreira Alves, foi um dos que se aposentaram naquele ano. Podemos assumir que, caso o ministro Gilmar Mendes tivesse dado seu voto no MI 670 no final de 2002 ou início de 2003, sua posição não teria prevalecido.

A ação individual de Gilmar Mendes, controlando o *timing* do posicionamento do tribunal sobre o tema, foi uma condição *necessária* para a mudança de posição do STF alguns anos depois? Não é possível ter uma confirmação categórica quanto a isso. De fato, desde o início dos anos 2000, os ministros do STF já vinham se posicionando criticamente em relação à mora prolongada do Congresso, como observado na seção anterior. Ministros que, em momentos anteriores, haviam-se posicionado mais restritivamente em relação ao MI começaram a reclamar, em seus votos, que a definição de prazo para a supressão de omissões do poder público não vinha sendo suficiente para a garantia de direitos imaginada pelos constituintes. Nesse cenário, nada garantia que o próximo passo, após as reclamações em relação à mora legislativa, não seriam outros ensaios de solução normativa proposta pelo próprio STF – talvez não neste caso, mas possivelmente em outros temas nos anos seguintes. Some-se a isso a mudança de composição do próprio tribunal, com o ingresso de ministros que muito cedo se revelaram mais próximos a uma postura “concretista” em relação ao MI. Diante de tudo isso, tínhamos um terreno fértil para a mudança jurisprudencial acontecer.

Mesmo admitindo essas complexidades, a narrativa “evolutiva” sobre a mudança de posição do tribunal parece inadequada. Da maneira como as coisas de fato aconteceram, o pedido de vista de Gilmar Mendes foi decisivo em vários níveis. Primeiro, sinalizou a movimentos e atores relevantes fora do tribunal que faria sentido insistir na tese: se um ministro recém-chegado pede vista em um caso cuja decisão deveria se limitar a reafirmar, sem maiores discussões, a jurisprudência pacífica do tribunal, temos uma sinalização, para fora da instituição, de que há algum espaço para mudança. Mais ainda, esse pedido de vista pode sinalizar também, para dentro da instituição, que há uma reconfiguração possível no horizonte, encorajando outros ministros relatores a levarem isso em conta ao planejarem o *timing* da inclusão de seus próprios casos em pauta. Em contraste, uma derrota do ministro recém-chegado sinalizaria que uma maioria de ministros do tribunal ainda não estava aberta a reconsiderar a questão. No mínimo, portanto, o pedido de vista de Mendes manteve a questão em aberto, e a gestão do tempo mínimo pelo qual ela permaneceria assim estava no controle exclusivo de um ministro individual, por meio de seus poderes variados de agenda.

Essa ação individual tem outros possíveis efeitos, mais especificamente políticos, para fora do tribunal. Ao se apresentar como uma liderança interna nesse processo de releitura da jurisprudência, o ministro Gilmar Mendes também se apresenta como tal externamente ao STF. Com o pedido de vista em mãos, Mendes pode ter-se projetado, naquela conjuntura, como um interlocutor do Congresso Nacional na discussão sobre o projeto de lei que regulamentaria o mandado de injunção, que veio a se tornar a Lei nº 13.300/2016.

A história desses debates sobre o MI no STF, portanto, ilustra algumas das múltiplas

formas pelas quais a estrutura do tribunal cria espaços e recursos para que ministros individuais promovam seus posicionamentos individuais contra uma maioria de seus colegas. É um cenário em que a política constitucional e a jurisprudência constitucional se tornam mais permeáveis à contingência (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018a). Não se trata apenas de dizer que o direito constitucional variará de acordo com as posições e visões dos integrantes individuais do tribunal constitucional ou da corte suprema. Nos EUA, não é surpresa que a indicação de ministros mais liberais ou menos liberais vá representar um ajuste de rumo na jurisprudência futura da Suprema Corte em direções igualmente mais ou menos liberais. É natural, portanto, que haja uma certa contingência na formação do direito constitucional ao longo do tempo, já que as posições dos ministros são determinadas, ao menos em parte, pela composição da corte (isto é, por quem foi indicado), que, por sua vez, é moldada por sucessivos resultados eleitorais.

O que é particularmente interessante no caso brasileiro, porém, e que a história do MI ilustra bem, é que ministros individuais têm um grande espaço de atuação para serem “empreendedores jurisprudenciais” e tentar avançar certas agendas e pontos de vista de forma independente da vontade da maioria do tribunal, sendo a adoção de uma regra de maioria interna nas votações do STF um elemento fundamental para a conversão de vitórias eleitorais em formação do direito constitucional. Se um único ministro, indicado por um único presidente, é capaz de ter um impacto tal na jurisprudência do tribunal que efetivamente “bypassa” a visão da maioria indicada por presidentes anteriores, fica muito mais difícil interpretar as mudanças de posição da instituição com base em mudanças na política majoritária ao longo dos anos.

2. Os efeitos da virada jurisprudencial: perfil quantitativo de MI entre 1988 e 2017

Após 2007, como vimos, o STF fez publicamente um giro em sua jurisprudência sobre o alcance e a natureza do poder do tribunal no julgamento de mandados de injunção, passando a reconhecer a possibilidade de criação judicial de normas com efeito *erga omnes*. Se, nos anos 90, o tom geral dos juristas era de desapontamento com a interpretação restritiva dada ao MI pelo STF, não é surpresa que a virada jurisprudencial de 2007 tenha sido celebrada na comunidade jurídica como uma espécie de renascimento.¹⁶ Finalmente, uma maioria de ministros havia adotado uma posição mais expansiva dos poderes do tribunal quanto ao MI, abrindo espaço para que, após duas décadas, as expectativas dos constituintes quanto ao instrumento tivessem a chance de se tornar realidade. Mas essa celebração foi justificada? Como a virada do STF afetou o uso do MI pela sociedade civil na garantia de direitos contra omissões legislativas? Houve, afinal, um “renascimento” do MI após 2007?

Nesta seção, procuramos responder a essas perguntas por meio de uma análise quantitativa dos MI no STF ao longo do tempo. O banco de dados do projeto *Supremo em Números* inclui 6.422 mandados de injunção que tramitam ou tramitaram no STF entre 1988 e 2016. Desse total, não há informação sobre 21 processos (a única informação constante na base é o seu número no STF). Entre as informações disponíveis sobre os outros 6.401 mandados de injunção está o seu “assunto”. No entanto, essa classificação é feita pelo próprio Supremo, por meio de sua Secretaria, o que pode gerar algumas inconsistências quando precisamos identificar de forma mais detalhada o assunto em um dado MI. Não parece haver uma padronização na forma de classificação dos processos.

Por exemplo, os processos classificados como “direito administrativo” podem ter, entre outros, os seguintes graus de detalhes: apenas o rótulo “direito administrativo”, “direito administrativo-servidor público”, “direito administrativo-servidor público-aposentadoria”. Assim, é possível que existam ainda mais casos de “aposentadoria” do que os que foram contabilizados para este trabalho. De todo modo, apesar de algumas imprecisões, é possível extrair um retrato razoável a respeito dos assuntos que chegaram ao STF desde 1988, e fazer algumas observações sobre o que teria mudado após 2007.

Observa-se que quase 74% dos assuntos tratados em MI no STF dizem respeito ao tema “aposentadoria”. Em seguida, com percentuais que não chegam a 5% do total de casos, encontramos “contagem de tempo

¹⁶ Ver Medeiros (2011, p. 47).

especial” (também relativo a aposentadoria) e “adicional de insalubridade”. Somados, esses assuntos totalizam 81,3% do total de processos. Infelizmente, não há informações a respeito dos 221 casos classificados como “processo antigo” que aparecem como o quarto assunto mais frequente. Se aos três assuntos mais frequentes for somada a frequência dos assuntos “servidor público”, “aviso prévio”, “direito do trabalho” e “direito de greve”, é possível concluir que a pauta do MI no Supremo é basicamente tomada pelo que podemos chamar de “mundo do trabalho” (86,1%). O instrumento MI, portanto, foi mobilizado quantitativamente, em grande medida, por servidores públicos para resolver omissão relativa a seus direitos trabalhistas (isto é, como empregados estatutários), particularmente o direito de aposentadoria especial.

Quadro 2

MIs que tramitam ou tramitaram no STF entre 1988 e 2016

Assunto	N	%
Aposentadoria	4729	73,6
Averbação / Contagem de Tempo Especial	262	4,1
Adicional de Insalubridade	233	3,6
Processo Antigo	221	3,4
Servidor Público	185	2,9
Outros	175	2,7
Direito Civil	108	1,7
Direito Administrativo	94	1,5
Aviso Prévio	64	1,0
Direito Previdenciário	45	0,7
Militar	37	0,6
Direito do Trabalho	36	0,6
Processo Legislativo	34	0,5
Direito Eleitoral	31	0,5
Direito Tributário	30	0,5
Direito de Greve	23	0,4
Total	6422	100,0

Fonte: Elaboração própria.

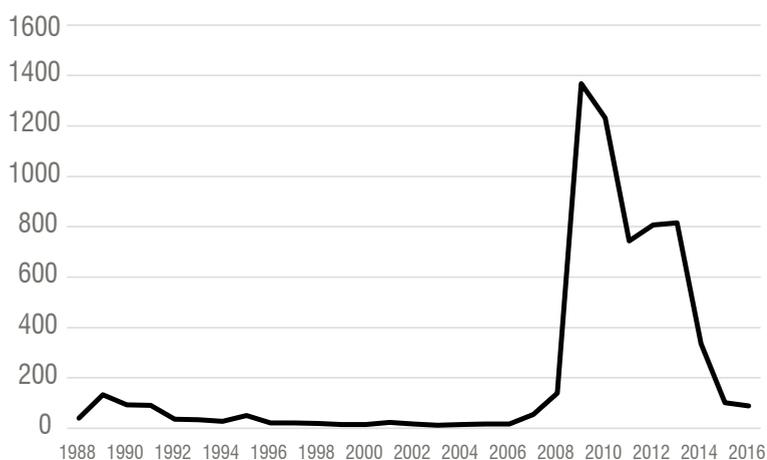
O quantitativo apresentado no Quadro 2 não se distribui homogeneamente ao longo do tempo (1988-2016). A interpretação vencedora no Supremo a respeito do alcance do MI em 1989 pode explicar o baixo número de processos desse tipo no tribunal logo após a promulgação da CRFB. Observa-se no gráfico abaixo que, após um período com cerca de 100 MI ao ano entre 1989 e 1991, o STF passa a receber uma média de cerca de 24 entre 1992 e 2007. Em 2008, há um leve aumento no

número de processos (140) e, de 2009 a 2010, há, de fato, uma “explosão” de processos para mais de 1000 MI novos a cada ano. Esses dados podem levar a crer, então, que a interpretação dada em 2007 possibilitando ao STF aplicar norma em casos de omissão teve um efeito significativo na judicialização por mandado de injunção. Mas o que explicaria a queda para algo em torno de 800 processos anuais entre 2011 e 2013, seguida de uma diminuição ainda mais acentuada em 2015 e 2016 para patamares de aproximadamente 100 processos anuais?

O gráfico 1 e o quadro 3 revelam que o elevado crescimento de MIs no Supremo a partir de 2008 se relaciona com os assuntos predominantemente tratados no tribunal (“aposentadoria”, “contagem de tempo especial” e “adicional de insalubridade”). Nesse sentido, na verdade, a explosão após 2008 pode ser explicada, em larga medida, por uma única decisão. No MI 721, decidido em 2007, o STF reconheceu a aplicação da lei geral da previdência para os casos de aposentadoria especial de servidores públicos. No caso, porém, a aplicação foi *inter partes*. Assim, cada servidor teria que reivindicar individualmente seus direitos por meio de um novo MI.

Gráfico 1

Número de MIs novos no STF, 1988-2016



Fonte: Elaboração própria.

Quadro 3

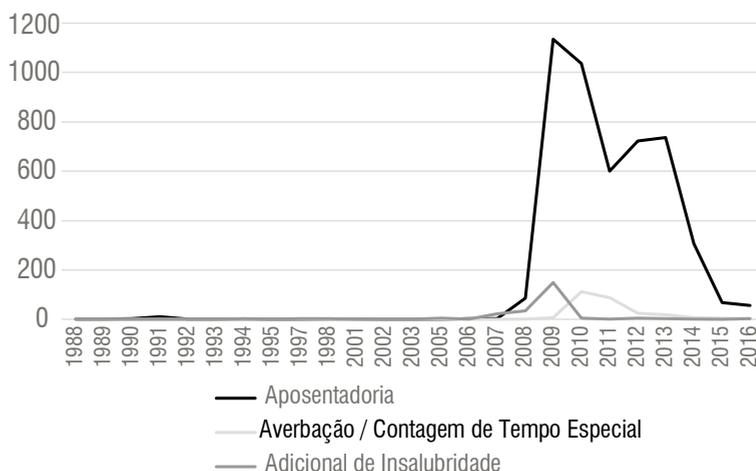
Assuntos de MIs no STF, 1988-2016

Ano	Outros assuntos sobre Trabalho*	Processo Legislativo	Militar	Direito Tributário	Direito Previdenciário	Direito Eleitoral	Direito Civil	Direito Administrativo
1988	2	1	0	0	0	4	0	0
1989	1	0	0	0	0	1	0	0
1990	6	6	14	0	2	1	2	9
1991	14	6	3	1	7	0	30	3
1992	5	5	0	0	3	1	3	0
1993	1	2	0	0	7	0	4	4
1994	1	0	0	1	3	1	3	0
1995	2	2	0	2	3	0	32	1
1996	2	2	0	4	1	0	8	1
1997	2	4	2	1	2	0	1	1
1998	2	0	3	2	0	1	1	1
1999	4	1	0	3	2	0	0	3
2000	5	1	0	0	0	0	1	0
2001	12	0	1	2	0	1	0	2
2002	5	0	2	3	0	1	2	1
2003	7	1	0	0	0	0	0	1
2004	5	1	0	0	0	0	1	0
2005	2	1	1	0	0	1	0	1
2006	1	0	1	0	1	0	0	4
2007	9	0	1	1	0	3	1	3
2008	7	0	0	0	4	3	1	2
2009	59	0	0	1	0	3	1	8
2010	32	0	2	3	4	2	5	16
2011	30	0	4	0	1	3	2	11
2012	37	0	3	1	1	0	2	9
2013	40	0	0	2	2	2	4	5
2014	3	1	0	3	2	3	2	2
2015	12	0	0	0	0	0	2	6
2016	0	0	0	2	0	1	0	20
Total	308	34	37	32	45	32	108	114

* Direito do trabalho, aviso prévio, direito de greve e servidor público.
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 2

MIs sobre aposentadoria, contagem de tempo especial e adicional de insalubridade no STF, 1988-2016



Fonte: Elaboração própria.

Para facilitar a visualização da distribuição dos demais assuntos entre 1988 e 2016, os três assuntos predominantes foram excluídos do gráfico 2. Vale notar que, até meados dos anos 1990, o assunto predominante foi “direito civil”. A grande incidência dessa categoria precisa ser interpretada considerando-se que ela inclui temas como a regulação jurídica e constitucional de taxas de juros bancários, entre outros temas da ordem econômica que se expressam no mundo do direito por meio de instrumentos contratuais ou outros instrumentos de direito privado.

Uma análise mais detida dos gráficos acima permite questionar se, de fato, o MI experimentou um “renascimento”, aproximando-se mais das expectativas dos constituintes e juristas como garantia contra omissões inconstitucionais, mesmo após a virada jurisprudencial de 2007. Os dados indicam que, mesmo após 2007, o MI tem sido usado, basicamente, por um grupo específico de requerentes, os servidores públicos, para garantir direitos relativos à sua relação de trabalho com o Estado. Entre esses direitos trabalhistas, predomina, em especial, a regulamentação de aposentadoria – e, mais especificamente, a aposentadoria especial. Nesse cenário, é plausível supor que, não fosse o elevado crescimento de casos relacionados à aposentadoria, o perfil quantitativo dos mandatos de injunção no STF se manteria relativamente constante em todo o período analisado. Na verdade, é possível que a classificação do STF esteja ocultando a completa extensão do impacto do MI 712 sobre o

volume de processos. O segundo maior contingente de casos entre 2007 e 2010 – “adicional de insalubridade” – provavelmente se relaciona com o mesmo processo, já que o MI 712 se refere a “atividades exercidas em condições de risco ou insalubres”.

Nesse sentido, é inadequado ler a “explosão” de casos após 2007 como uma consequência direta da virada jurisprudencial, expressa em uma sequência de mandados de injunção naquele ano, em direção à possibilidade de criação judicial de regras em caso de omissão legislativa. Na verdade, esse fenômeno está ligado à decisão do STF no MI 712 de não criar uma regra *erga omnes* para diversas categorias de servidores, o que gerou incentivos para a judicialização individualizada daquela omissão legislativa inconstitucional específica.

Em geral, portanto, o STF recebe poucos mandados de injunção, e a maioria dos processos que recebe são reivindicações trabalhistas (em sentido amplo, não técnico) de servidores públicos. Se excluirmos temas relativos a “aposentadoria”, podemos observar que o tema “direito civil” chegou a ser predominante entre 1989 e 1995. Mas, desde então, questões envolvendo reivindicações de servidores públicos são amplamente determinantes do volume de mandados de injunção que tramitam no STF. O MI pode ter vivenciado um “renascimento” quantitativo após 2007, mas os dados indicam que, nessa transformação, ele não se tornou o que os constituintes esperavam. Em vez disso, o MI virou um instrumento de reivindicação de direitos relativos a aposentadoria e de questões corporativas envolvendo o regime de trabalho de servidores públicos.

Uma possível objeção a essa leitura seria a de que a forma assumida pelo MI após 2007 é, na verdade, tão extensiva quanto o instrumento poderia ser, considerando as limitações de escopo impostas pelo texto constitucional. Afinal, as hipóteses de “omissão legislativa” que podem ser objeto de MI são taxativas: é preciso que haja um dispositivo constitucional que, ao mesmo tempo, consagre um direito ou garantia fundamental, mas condicione sua proteção aos “termos da lei”, exigindo expressamente integração legislativa (ARGUELHES; RIBEIRO, 2017). Será que o “renascimento” limitado do MI não é, na verdade, resultado do fato de que a CRFB incluiria muito mais dispositivos compatíveis com o instrumento em temas relativos a aposentadoria, servidores públicos e questões relativas ao mundo do trabalho de forma geral? Ou seja: o viés “corporativo” do MI pós-2007 não seria, no fundo, um viés da própria CRFB?

Essa é uma consideração importante. É possível que as expectativas de constituintes e juristas sobre o MI como instrumento geral de proteção contra omissões legislativas estivessem em tensão com a ênfase que o próprio texto constitucional dá a certos temas. Responder de for-

ma completa a essa pergunta exigiria mapear quais dispositivos constitucionais permaneceram sem regulamentação e sem o *ajuizamento de um MI* ao longo do tempo – um tipo de análise qualitativa que foge ao escopo desta seção. Contudo, uma leitura abrangente dos dispositivos constitucionais compatíveis com o MI permite, ao menos, colocar em dúvida o quanto essa explicação dá conta de tudo o que estamos observando nos dados após 2007. Se é verdade que a Constituição consagra diversos direitos e garantias relativos a servidores públicos e aposentadoria “na forma da lei”, também é verdade que ela utiliza essa mesma formulação para tratar de uma série de garantias e direitos fundamentais para além dessas esferas – que não foram, porém, objeto de MI até hoje, mesmo com regulamentação pendente¹⁷.

A “mudança jurisprudencial”, promovida pelo STF por meio dos mandados de injunção relatados por Eros Grau e Gilmar Mendes, não alterou quantitativamente a tendência visível dos mandados de injunção que chegam ao tribunal. Ainda temos um MI basicamente ligado a questões do mundo do trabalho, com grande ênfase em aposentadoria e servidores públicos. Mas, nesse cenário, será que a Lei nº 13.300/2016 – a nova regulação do processo do MI – terá algum efeito? Ainda é cedo para responder categoricamente a essa pergunta. Contudo, os dados disponíveis até o momento parecem revelar que a Lei também não foi suficiente, pelo menos no curtíssimo prazo, para

fazer com o que o MI cumprisse as expectativas a ele atribuídas como instrumento processual inovador na garantia de direitos contra omissões legislativas. Os dados mostram que, entre julho de 2016 – ou seja, logo após a edição da Lei – até março de 2017, de 73 processos, somente dois não são sobre questões definidas como “trabalhistas” nos termos deste estudo.

Conclusão

Neste trabalho, procuramos reconstruir a transformação pela qual o Mandado de Injunção passou desde sua criação para questionar interpretações correntes a respeito desse processo na comunidade jurídica. Primeiro, argumentamos que a história das transformações do MI, que se consubstanciou na “virada jurisprudencial” ocorrida na decisão do Supremo Tribunal Federal no MI 670 em 2007, não é uma tomada de posição evolutiva do tribunal, como apresentado na narrativa predominante da literatura especializada, mas sim o resultado de atuação individual decisiva de um ministro do STF. Por meio de um pedido de vista que extrapolou em anos o prazo regimental, essa ação individual obrigou o tribunal a esperar uma significativa mudança de composição (e posicionamento de ministros mais antigos) até voltar à questão. Chamamos essa ação individual de “empreendedorismo jurisprudencial” que, nesse caso, foi também político-legislativo, já que o próprio ministro participou da elaboração do anteprojeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional regulamentando o instituto. Segundo, a mudança de entendimento sobre o alcance do mandado de injunção consolidada no MI 670 não representou um efetivo renascimento do instituto, já que grande parte dos casos de MI no STF dizem respeito basicamente a processos iguais,

¹⁷ Considerem-se, por exemplo, os seguintes incisos do artigo 5º: “VI – é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;” e “VIII – ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei” (BRASIL, 1988b). São dois direitos fundamentais relevantes, até hoje sem regulamentação, que nunca foram objeto de MI.

forçando o tribunal a repetir a mesma decisão que já havia tomado sobre um conjunto mais restrito de omissões. Esse conjunto, por sua vez, diz respeito ao que chamamos de “mundo do trabalho”: aposentadoria e previdência, direitos trabalhistas, direitos de servidores públicos. Concluímos, portanto, que a “virada” de 2007 é na verdade uma abertura do tribunal para um conjunto muito restrito e enviesado de temas, que não chega perto das ambições dos constituintes e juristas que viam o MI como um grande mecanismo de proteção de um amplo rol de direitos contra o fenômeno geral das omissões legislativas inconstitucionais.

Sobre os autores

Leandro Molhano Ribeiro é doutor e mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor pesquisador da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
E-mail: leandro.molhano@gmail.com

Diego Werneck Arguelhes é doutor em Direito pela Yale Law School, Connecticut, Estados Unidos da América; mestre em Direito Público pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; professor pesquisador da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; Hauser Global Law Research Fellow na Universidade de Nova York, Nova York, Estados Unidos da América, em 2017.
E-mail: dwarguelhes@gmail.com

Título, resumo e palavras-chave em inglês¹⁸

NEITHER EVOLUTION, NOR REBIRTH? CONTINGENCY AND CORPORATE CAPTURE IN THREE DECADES OF MANDADO DE INJUNÇÃO

ABSTRACT: In this paper, we use quantitative and qualitative approaches to put into question recurring interpretations of the history of the Mandado de Injunção. First, we argue that the MI's transformation in the Supreme Court's landmark decisions in the MIs 670/2007 do not consist in a linear evolution in the court's understanding, but is rather the result of individual actions by a single Supreme Court judge. A single judge used his individual powers over the court's agenda to keep that issue open for several years, while the court's composition and respective preferences on that case changed over time – an example of what we call “jurisprudential entrepreneurship”. Second, the court's change of understanding in the MI 670 did not lead in practice to an actual “rebirth” of that mechanism, in spite of prevailing high hopes in the legal community. The overwhelming majority of MIs that entered the court's docket after 2007 are repeat cases, and most of them deal with what issues related to labor relations, civil servants and social security broadly considered. We conclude that, in practice, the “jurisprudential turn” in 2007 had

¹⁸ Sem revisão do editor.

a modest impact in MI litigation, opening the court to a very limited and arguably biased set of legal issues. In this sense, the MI today is still far from the constitution-makers expectations, as they saw it as a much broader tool to protect fundamental rights against legislative omissions.

KEYWORDS: WRIT OF INJUNCTION. LEGISLATIVE OMISSIONS. BRAZILIAN SUPREME COURT. INSTITUTIONAL CHANGE. INDIVIDUAL POWERS.

Como citar este artigo

(ABNT)

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

(APA)

Ribeiro, L. M., & Arguelhes, D. W. (2018). Nem evolução, nem renascimento?: contingência e captura corporativa em três décadas de mandado de injunção. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(219), 103-132. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p103

Referências

ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré; Educ, 1997.

ARGUELHES, Diego Werneck; HARTMANN, Ivar A. Timing control without docket control: how individual Justices shape the Brazilian Supreme Court's agenda?. *Journal of Law and Courts*, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 105-140, 2017.

ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. *Universitas IUS*, Brasília, v. 25, n. 1, p. 25-45, 2014. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/viewFile/2885/2308>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ARGUELHES, Diego Werneck; PRADO, Mariana M. Resistance by interpretation: Supreme Court Justices as counter-reformers to constitutional change in Brazil in the 90s. In: ALBERT, Richard; BERNAL PULIDO, Carlos; BENVINDO, Juliano Zaiden (Org.). *Constitutional change and transformation in Latin America*. [S.l.]: Hart Publishing, 2018. [No prelo].

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. O Supremo individual: mecanismos de influência direta dos ministros sobre o processo político. *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 46, p. 121-155, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Artigo5_46.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. Criatura e/ou criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 405-440, 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/63629/61710>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. Courts as the first and only legislative chambers?: the Brazilian Supreme Court and the legalization of same-sex marriage. *Verfassung Und Recht in Übersee*, [S.l.], v. 50, p. 260-278, 2017.

_____. Ministrocrazia: o Supremo Tribunal individual e a democracia brasileira. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018a. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/wp-content/uploads/2018/04/02_arguelhes_dossie_110_p12a33_baixa_vale.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. The Court, it is I?: individual judicial review in the Brazilian Supreme Court and its implications for constitutional theory. *Global Constitutionalism*, 2018b. [No prelo].

BARBI, Celso Agrícola. Mandado de injunção. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). *Direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Doutrinas essenciais, v. 5). p. 593-602.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. Mandado de injunção – o que foi sem nunca ter sido: uma proposta de reformulação. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Org.). *Direito constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011a. (Doutrinas essenciais, v. 5). p. 689-695.

_____. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011b.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. [Anteprojeto da] *Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987a. Disponível em: <<http://bit.ly/2FQ7se0>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. [Parecer e substitutivo da] *Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987b. Disponível em: <<http://bit.ly/2FTs59k>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. *Projeto de Constituição: substitutivo do relator*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987c. Disponível em: <<http://bit.ly/2FR07Lq>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, 7 abr. 1987d. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/PQ_Editado.asp?Periodo=2&Ano=1987&Livro=2&Tipo=9&Pagina=391>. Acesso em: 29 jun. 2018.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 29 abr. 1987e. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/arquivos/SGCO0101-0200.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, 24 ago. 1988a. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N023.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 1988b.

_____. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 jun. 1989.

_____. Supremo Tribunal Federal. Questão de ordem no mandado de injunção n. 107-3/DF. Requerente: José Emídio Teixeira Lima. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, 21 set. 1990. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81908>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 jul. 1991a.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 107-3/DF. Requerente: José Emídio Teixeira Lima. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, 2 ago. 1991b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81745>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 283-5/DF. Impetrante: Alfredo Ribeiro Daudt. Impetrado: União Federal; Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça*, Brasília, 14 nov. 1991c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81766>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 232-1/RJ. Requerente: Centro de Cultura Prof. Luiz Freire. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, 27 mar. 1992a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81759>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 284-3/DF. Impetrante: Sérgio Cavallari et al. Impetrado: Congresso Nacional; União Federal. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça*, Brasília, 26 jun. 1992b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81767>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 438-2/GO. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás – SINTEGO. Impetrado: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Néri da Silveira. *Diário da Justiça*, Brasília, 15 jun. 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81817>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 20-4/DF. Requerente: Confederação dos Servidores Públicos do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça*, Brasília, 22 nov. 1996a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81733>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 108-1/DF. Impetrante: Luiz Antonio Martinelli Vidal Nogueira et al. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Maurício Córrea. *Diário da Justiça*, Brasília, 6 dez. 1996b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81746>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 543-5/DF. Impetrante: Renato Arantes Tinoco et al. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. Octavio Gallotti. *Diário da Justiça*, Brasília, 24 maio 2002a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81863>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 631-8/MS. Impetrante: Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Mato Grosso do Sul – SINDIJUS/MS. Relator: Min. Ilmar Galvão. *Diário da Justiça*, Brasília, 2 ago. 2002b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81883>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 585-9/TO. Impetrante: Sindicato dos Agentes de Fiscalização e Arrecadação do Estado do Tocantins – SINDIFISCAL. Relator: Min. Ilmar Galvão. *Diário da Justiça*, Brasília, 2 ago. 2002c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81869>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 485-4/MT. Impetrante: Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado do Mato Grosso – SINDEPO/MT. Impetrado: Congresso Nacional. *Diário da Justiça*, Brasília, 23 ago. 2002d. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81835>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 679/DF. Requerente: Fundação Francisco Arduíno – FUNDAR. Requerido: Congresso Nacional; União. Relator: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça*, Brasília, 17 dez. 2002e.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 562-9/RS. Impetrante: Avelino Iost et al. Impetrado: Presidente do Congresso Nacional. Relator: Min. Carlos Velloso. Redatora para o acórdão: Min. Ellen Gracie. *Diário da Justiça*, Brasília,

20 jun. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81866>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 721-7/DF. Impetrante: Maria Aparecida Moreira. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 30 nov. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=497390>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 670-9/ES. Impetrante: Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado do Espírito Santo – SINDPOL. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. Maurício Corrêa. Relator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 31 out. 2008a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558549>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 708-0/DF. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa – SINTEM. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 31 out. 2008b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558551>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção n. 712-8/PA. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará – SINJEP. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. Eros Grau. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 31 out. 2008c. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558553>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

_____. Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 24 jun. 2016.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 23, p. 115-126, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24626.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. Uma reflexão histórica sobre o mandado de injunção e a eficácia subjetiva das decisões. In: MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio Lima (Org.). *Mandado de injunção: estudos sobre sua regulamentação*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 57-94.

DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira; RIBEIRO, Fernando José Armando. O renascimento do mandado de injunção. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, p. 131-156, jan./dez. 2008. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/15/Bernardo.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck. Onze Supremos: todos contra o Plenário. In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (Org.). *Onze Supremos: o Supremo em 2016*. Rio de Janeiro: Letramento, 2017. p. 20-28. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17959/Onze%20Supremos%20-%20o%20Supremo%20em%202016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

FULGÊNCIO, Henrique Augusto Figueiredo; COSTA, Alexandre Araújo. O mandado de injunção na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. *Revista Estudos Institucionais*, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 818-870, 2016.

HAGE, Jorge. O PL que regulamenta o mandado de injunção: uma iniciativa mais que oportuna. In: MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio Lima (Org.). *Mandado de injunção: estudos sobre sua regulamentação*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 141-151.

MACIEL, Adhemar Ferreira. Mandado de injunção e inconstitucionalidade por omissão. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, ano 26, n. 101, p. 115-134, jan./mar. 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181900>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

MAZZEI, Rodrigo. Mandado de injunção. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie (Org.). *Ações constitucionais*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2008. p. 221-290.

MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff. Ativismo judicial e democracia: reflexões em torno do mandado de injunção. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 66, p. 29-49, 2011.

PIOVESAN, Flávia. *Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ROTHENBURG, Walter Claudius. A segunda geração do mandado de injunção. *Revista de Informações Legislativas*: RIL, Brasília, ano 47, n. 188, p. 69-91, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198713>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. O mandado de injunção finalmente terá sua lei. In: MENDES, Gilmar Ferreira; VALE, André Rufino do; QUINTAS, Fábio Lima (Org.). *Mandado de injunção: estudos sobre sua regulamentação*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 119-140.

TEIXEIRA, Carlos Geraldo. Mandado de injunção: novas perspectivas diante da evolução do tema na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Lisboa, ano 1, n. 10, p. 6.359-6.416, 2012.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12547/14324>>. Acesso em: 20 abr. 2018.