DAVID DA SILVA PEREIRA

Jurisprudência e política no Supremo Tribunal Federal: a omissão inconstitucional nas decisões de mandado de injunção (1988-2010)

CAMPINAS
2013

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

DAVID DA SILVA PEREIRA

Jurisprudência e política no Supremo Tribunal Federal: a omissão inconstitucional nas decisões de mandado de injunção (1988-2010)

Prof. Dr. Andrei Koerner

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, para obtenção do Título de Doutor em Ciência Política.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO PROVISÓRIA DA TESE/DISSERTAÇÃO
DEFENDIDA PELO ALUNO DAVID DA SILVA PEREIRA E ORIENTADA PELO PROF. DR. ANDREI KOERNER
Assinatura do Orientador

CAMPINAS
2013

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
MARIA JÚLIA MILANI RODRIGUES – CRB8/2116
BIBLIOTECA DO IFCH UNICAMP

P414j

Pereira, David da Silva, 1971-
Jurisprudência e política no Supremo Tribunal Federal: a omissão inconstitucional nas decisões de mandado de injunção (1988-2010) / David da Silva Pereira. - - Campinas, SP : [s. n.], 2013.

Orientador: Andrei Koerner
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Ciência política. 2. Jurisprudência. 3. Processo decisório. 4. Mandado de injunção. I. Korner, Andrei, 1962- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III.Título.

Informação para Biblioteca Digital

Título em Inglês: Law and politics in the Supreme Court: the omission unconstitutional decisions of injunction (1988-2010)
Palavras-chave em inglês:
Political science
Case law
Decision making
Writ of injunction
Área de concentração: Ciência Política
Titulação: Doutor em Ciência Política
Banca examinadora:
Andrei Koerner [Orientador]
Walquíria Gertrudes Camargo Leão Rego
Sebastião Carlos Velasco e Cruz
Fernanda Duarte Lopes Lucas da Silva
Samuel Rodrigues Barbosa
Data da defesa: 20/03/2013
Programa de Pós-Graduação: Ciência Política

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 20 de março de 2013, considerou o candidato DAVID DA SILVA PEREIRA aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Prof. Dr. Andrei Koerner _____

Profa. Dra. Walquíria Gertrudes Domingues Leão Rego _____

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa _____

Profa. Dra. Fernanda Duarte Lopes Lucas da Silva _____

Prof. Dr. Samuel Rodrigues Barbosa _____

RESUMO

O objetivo desta tese é analisar o processo de construção, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do seu papel de controle de constitucionalidade das omissões inconstitucionais por meio da análise de uma série temporal de julgamentos de mandados de injunção (MI), no período de 1988-2010. Trata-se de um esforço de contribuição para a compreensão do modo como o Tribunal atuou diante da omissão inconstitucional nesses 22 anos de exercício da jurisdição constitucional. Nesse período, constatou-se uma atuação autocontida do Tribunal diante do poder revisional em face das omissões inconstitucionais. A natureza essencialmente política dessa atuação também é introduzida com a preocupação de situar o leitor no embate entre os Poderes da República diante do dever de decidir do Judiciário quanto à prerrogativa do Legislativo/Executivo de legislar/regulamentar direitos, liberdades e prerrogativas. Entre as várias possibilidades disponíveis, o Supremo decidiu por uma construção que restringiu o alcance do mandado de injunção como instrumento efetivo do exercício de direitos, liberdades e prerrogativas constitucionais dos cidadãos. Ao fazê-lo, limitou o seu próprio papel de revisor das omissões inconstitucionais. Interessa, principalmente, analisar como o Tribunal elaborou os contornos de sua atividade revisora no caso das omissões inconstitucionais, o que acabou por delinear o tipo de resposta que daria aos pedidos de injunção ou de integração do direito não exercido devido à omissão. Integrar, nesse caso, significa tornar viável o seu exercício por meio da complementação necessária não realizada justamente pela omissão em análise. E mais, é imprescindível entender como foi construído o posicionamento da Corte quanto às consequências políticas e sociais de suas decisões para a sociedade e para o próprio Tribunal. Nesse sentido, interessa ao presente estudo contribuir na compreensão do modo como o principal Tribunal brasileiro se posicionou no exercício da análise de situações de inconstitucionalidade omissiva.

Palavras-chave: 1. Ciência política. 2. Jurisprudência. 3. Processo decisório. 4. Mandado de injunção.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to analyze the construction process, of the Supreme Court (STF), its role in controlling the constitutionality of unconstitutional omissions through the analysis of a series of trials of writs of injunction (MI) in the period from 1988 to 2010. This is an effort to contribute to the understanding of how the Court has acted before unconstitutional omission in these 22 years of exercise of the constitutional jurisdiction. During this period, a self-contained performance was observed regarding revisional power in face of unconstitutional omissions. The essentially political nature of this performance is also introduced with the intention of helping the reader to understand the clash between the powers of the Republic concerning the duty of the judiciary to decide on the prerogative of the Legislative/Executive to legislate/regulate rights, freedoms, and privileges. Among the various possibilities, the Supreme Court decided on a construction that restricted the scope of the writ of injunction as an effective instrument of the exercise of rights, freedoms, and constitutional prerogatives of the citizens. By doing so, it limited its own role as reviewer of unconstitutional omissions. The main interest is to analyze how the Court elaborated the contours of its revisional activity in the case of unconstitutional omissions, which eventually delineated the type of response that it would give to requests of injunction or integration of the right not exercised due to the omission. To integrate, in this case, means making its exercise feasible through the necessary supplementation that is not carried out precisely because of the omission under analysis. It is also imperative to understand how the positioning of the Court was constructed as to the political and social consequences of its decisions for society and for the Court itself. Accordingly, this study aims to contribute to the understanding of how the main Brazilian Court has positioned itself in the analysis of situations of unconstitutional omission.

Key words: Political science, Case Law, Decision making, Writ of injunction

AGRADECIMENTOS

A Deus, que permite tanto o querer quanto o realizar.

Ao Prof. Dr. Andrei Koerner, por acreditar no trabalho desde o seu início, ainda no 2º. Semestre de 2006, pelo apoio, orientação e confiança em todo o tempo, bem como pelo apoio integral à realização do estágio em Lisboa.

Aos Professores que integraram o Exame de Qualificação, em dezembro de 2011, Dra. Walquíria Gertrudes Domingues Leão Rego e a Dra. Debora Maciel, e aqueles que compuseram a Banca Examinadora em março de 2013, Dra. Walquíria Gertrudes Domingues Leão Rego, Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa, Dra. Fernanda Duarte Lopes Lucas da Silva, Dr. Samuel Rodrigues Barbosa e Dra. Heliana Hess, pela leitura atenciosa e generosa e pelas observações e arguições que efetivamente contribuirão para o aprimoramento dos próximos trabalhos.

Ao Prof. Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Prof. Dr. Jorge Miranda, ilustre constitucionalista reconhecido mundialmente, pela generosidade da acolhida e pela direção da investigação realizada em Lisboa em Julho/Agosto de 2010. Ao Dr. Duarte Silva, à Sra. Ana Carona, à Sra. Tereza e à Sra. Maria Lúcia, bem como ao Sr. Ramiro, pelo apoio nas consultas realizadas na Biblioteca do Tribunal Constitucional português, bem como aos funcionários das Bibliotecas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e da Biblioteca da Assembleia da República portuguesa, bem como à Sra. Rosa da Universidade de Lisboa, pela atenção e pelo acolhimento em Portugal.

Aos colegas de Pós-graduação, Celly Inatomi, Márcia Barata, Marcelo, Karen e Júlia Bertino, pelas contribuições nas inúmeras apresentações e discussões do projeto e textos intermediários. Aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação do IFCH, em especial, à Priscila, bem como aos funcionários da Biblioteca do IFCH/Unicamp.

À Micla, minha sobrinha, pela ajuda com as traduções de artigos.

À Silvana, minha querida esposa e verdadeira auxiliadora idônea, pelo apoio e incentivo permanentes e pelo amor incondicional.

“o mandado de injunção tem, no tocante ao provimento judicial, efeitos concretos, beneficiando apenas a parte envolvida, a impetrante.”

Ministro Marco Aurélio Mello
STF, MI 232, j. 06/fev/1991.

À minha querida esposa Silvana, com amor.

SUMÁRIO

Jurisprudência e política no Supremo Tribunal Federal: a omissão inconstitucional nas decisões de mandado de injunção (1988-2010) ____ 1

Introdução _____ 1

O objeto, o objetivo e a perspectiva da análise da tese _____ 1

A omissão como uma questão política _____ 4

A criação do instrumento injuncional pelo Constituinte _____ 6

O debate entre o ativismo e autocontenção e a estratégia da análise _____ 7

As hipóteses, os objetivos e a metodologia _____ 8

Hipóteses _____ 8

Objetivos _____ 9

Objetivo geral _____ 9

Objetivos específcos _____ 9

Metodologia _____ 10

A posição autocontida do STF _____ 12

Estrutura dos Capítulos _____ 14

1. Revisão Bibliográfica _____ 17

1.1. Introdução _____ 19

1.2. Os estudos estrangeiros e as primeiras advertências _____ 21

1.3. Os estudos da Ciência Política brasileira sobre os tribunais _____ 27

1.4. Ativismo x Não-ativismo do Supremo _____ 33

1.5. A tese em relação à produção científica brasileira _____ 38

1.6. Conclusão _____ 40

2. A Nova Constituição, o STF e os novos instrumentos de controle da inconstitucionalidade omissiva ____ *43*

2.1. Introdução ____ **45**

2.2. A Constituição e a República – breves notas ____ **47**

2.3. A Assembleia Nacional Constituinte e a emergência da omissão inconstitucional ____ **49**

2.4. A limitação do mandado de injunção no momento da promulgação da Constituição ____ **54**

2.5. O papel do STF na nova Constituição ____ **58**

2.6. A construção da omissão inconstitucional como um problema da Ciência Política abordado pelos juristas ____ **63**

2.7. O mandado de injunção como uma derivação da omissão inconstitucional ____ **65**

2.8. Os estudos de juristas sobre a omissão inconstitucional e sobre o mandado de injunção ____ **68**

2.8.1. Piovesan e a proteção judicial contra as omissões legislativas ____ 69

2.8.2. Francisco Oliveira e a inconstitucionalidade por omissão segundo o enfoque trabalhista ____ 71

2.8.3. Vanice do Vale e a sindicância da omissão ____ 73

2.9. A injunção no Supremo Tribunal Federal ____ **76**

2.10. A crítica aos trabalhos jurídicos ____ **80**

2.11. Conclusões ____ **81**

3. A Omissão Inconstitucional na elaboração da doutrina e da jurisprudência portuguesa ____ *85*

3.1. Introdução ____ **87**

3.2. A doutrina portuguesa sobre omissões inconstitucionais ____ **91**

3.3. A contribuição jurisprudencial da Comissão Constitucional ____ **100**

3.3.1. A finalidade da fiscalização ____ 101

3.3.2. A definição da omissão ____ 102

3.3.3. Os requisitos da identificação da omissão ____ 103

3.3.4. A Omissão relevante ____ 104

3.3.5. A preocupação com a exequibilidade da norma constitucional ____ 105

3.3.6. A fundamentação constitucional da fiscalização ____ 106

3.3.7. A questão temporal implícita na omissão ____ 108

3.3.8. O papel da interpretação 112
3.3.9. A força da nova Constituição 113
3.3.10. As limitações do instrumento de controle 114
3.4. A contribuição jurisprudencial do Tribunal Constitucional 119
3.4.1. A alteração do fundamento legal da fiscalização 120
3.4.2. Os requisitos de funcionamento do instituto 120
3.4.3. O significado da omissão – o dever e o tempo para legislar 121
3.4.4. A recorrência da jurisprudência e da doutrina 123
3.4.5. A questão temporal como novo requisito ou obstáculo 124
3.4.6. Os novos obstáculos ao reconhecimento da omissão 125
3.5. Conclusões 126

4. Apresentação geral das decisões 129
4.1. Introdução 131
4.2. Uma visão geral do período 1988-2010 135
4.2.1. Primeiro período (1988-1990) 136
4.2.2. Segundo Período (1991-1995) 137
4.2.3. Terceiro Período (1996-2000) 138
4.2.4. Quarto Período (2001-2005) 139
4.2.5. Quinto Período (2006-2010) 140
4.3. A participação das decisões procedentes 141
4.3.1. As decisões procedentes entre acórdãos e monocráticas 142
4.3.2. As decisões procedentes as entre ações principais e recursos 144
4.4. Conclusões 146

5. Estudo de casos 149
5.1. Introdução 151
5.2. A relevância dos precedentes no processo decisório 152
5.3. Os primeiros debates e as primeiras decisões 154
5.4. A divergência ingressa no Supremo 162
5.5. Uma nova linha - a concretista individual intermediária 166
5.6. Retorno à linha restritiva – a não concretista 172
5.7. A formação de uma jurisprudência casuística 176

5.8. Inovações no posicionamento do Supremo 180

5.9. Conclusões 185

6. Revisão do Pensamento do Supremo *187*

6.1. Introdução 189

6.2. Eficácia e Efetividade 190

6.3. Impasse quanto ao papel da Corte e aos limites de sua atuação 192

6.4. Moreira Alves e o nascimento do não-concretismo 193

6.5. O não-concretismo justificado pelos votos de Moreira Alves 195

6.6. Marco Aurélio e a quebra da unanimidade nos votos da Corte 205

6.7. Quebra parcial e circunstancial do precedente 209

6.8. Marco Aurélio e a releitura da separação entre os Poderes pela Corte 217

6.9. Um caso à parte: Cármen Lúcia e o início das decisões monocráticas com eficácia plena pelo Supremo 225

6.10. Conclusões 227

Considerações Finais *231*

Referências *239*

Bibliográticas 239

Matérias jornalísticas 243

Sites 244

ANEXOS *i*

Anexo I – Pareceres da Comissão Constitucional portuguesa (1976-1982) iii

Anexo II – Análise dos acórdãos do Tribunal Constitucional português (1982-2010) xi

Anexo III – Decisões do STF em Mandados de Injunção 1988-2010) ano a ano xxix

LISTA DE QUADROS

Omissão Inconstitucional – MI e ADO _____ **55**

QUADRO 1: DECISÕES MI - 1988-2010 _____ **135**

QUADRO 2: DECISÕES MI- 1988-1990 _____ **137**

QUADRO 3: DECISÕES – MI - 1991-1995 _____ **138**

QUADRO 4: DECISÕES – MI - 1996-2000 _____ **139**

QUADRO 5: DECISÕES - 2001-2005 _____ **140**

QUADRO 6: DECISÕES – MI - 1988-2010 _____ **141**

QUADRO 7: TOTAL DE DECISÕES E DECISÕES PROCEDENTES DO STF - 1988-2000 _____ **142**

QUADRO 8: TOTAL DE DECISÕES DE AÇÕES PRINCIPAIS DE MI E DE RECURSOS EM MI - 1988-2010 _____ **145**

QUADRO 9: DECISÕES DE RECURSOS - STF - 1988-2010 _____ **146**

Síntese das decisões analisadas _____ **152**

LISTAS DE SIGLAS, ABREVIAÇÕES E EXPRESSÕES TÉCNICAS

(NA ORDEM DE EMPREGO NA TESE)

LISTA DE SIGLAS

STF – Supremo Tribunal Federal

ADO – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão

MI – Mandado de Injunção

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras

ADI ou ADIs – Ação Declaratória de Inconstitucionalidade e o plural

FHC – Fernando Henrique Cardoso ou a sua gestão na Presidência

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PFL – Partido da Frente Liberal

MI-QO – Questão de Ordem decida em Mandado de Injunção

PL – Projeto de Lei

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

STJ – Superior Tribunal de Justiça

PT – Partido dos Trabalhadores

TFR – Tribunal Federal de Recursos (extinto)

ParCC – Parecer da Comissão Constitucional portuguesa

CRP – Constituição da República Portuguesa

AcTc – acórdão do Tribunal Constitucional português

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

DNOCS – Departamento Nacional de Obras contra as Secas

AgR – Agravo Regimental

CTN – Código Tributário Nacional

MI-AgR – Agravo Regimental em Mandado de Injunção

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

LISTA DE ABREVIAÇÕES

art. – artigo

Min. – Ministro

v. – volume

p. – página

f. – folha

rel. - relator

j. – julgado em

LISTA DE EXPRESSÕES TÉCNICAS

p. 1 - **Jurisprudência** – posicionamento da Corte sobre determinada questão formado após reiterados julgamentos.

p. 1 - **Omissão inconstitucional** – lacuna normativa que impede o exercício de direito, liberdade ou prerrogativa assegurada ao cidadão pela Constituição Federal.

p. 1 - **Mandado de Injunção** – ação constitucional destinada a superar a lacuna normativa que gera a omissão inconstitucional por meio de um provimento que a substitua.

p. 1 - **Autocontenção** – posicionamentos de um Tribunal que limitam a sua própria atuação.

p. 2 - **Controle de constitucionalidade** – poder exercido pelos tribunais de forma concentrada ou difusa com a finalidade de proteger o Texto Constitucional.

p. 3 - **Mecanismos hermenêuticos** – técnicas e procedimentos que auxiliam na interpretação de leis.

p. 5 - **Tutela** – proteção.

p. 5 - **Prestação estatal ou jurisdicional** – resposta do Estado-juiz à sociedade quanto à determinado conjunto de fatos conforme o direito e os procedimentos processuais previstos.

p. 5 - **Mito do terceiro desinteressado** – concepção segundo a qual o juiz forma com as partes uma tríade e, nesse arranjo, atua como aquele que dará a palavra final sobre a questão, submetendo até mesmo o próprio Estado.

p. 5 - **Ordenamento jurídico** – sistema hierarquizado formado pelo conjunto de normas sob a prevalência da Constituição Federal.

p. 6 - **Separação dos Poderes** – concepção na qual se funda a partição do poder político em três conjuntos de ações típicas de órgãos distintos – legislatura (Legislativo), administração (Executivo) e jurisdição (Judiciário).

p. 6 - **Instrumento injuncional** – adjetivo empregado mandado de injunção, nas palavras do Min. Celso de Mello.

p. 6 - **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão** – mecanismo processual de controle concentrado da constitucionalidade das omissões das autoridades da República.

p. 7 - **Filtros processuais** – requisitos processuais ou jurisprudenciais que possibilitam a análise de mérito de determinada questão.

p. 7 - **Eficácia plena** – realização completa das atribuições previstas pelo legislador ao instrumento ou ação.

p. 7 - **Ativismo judicial** – postura dos tribunais que se destaca pela constante interferência nos debates sociais e por meio de decisões de grande repercussão nacional.

p. 8 - **Atuação não-concretista** – posicionamento jurisprudencial que limita os ofeitos do mandado de injunção à mera declaração da omissão e a ciência do fato à autoridade.

p. 10 - **Provimento integral** – decisão totalmente favorável aos pedidos apresentados pelo autor da ação.

p. 10 - **Decisões monocráticas** – tomada por um único juiz ou ministro do tribunal.

p. 10 - **Decisões colegiadas** – tomada por uma das turmas ou pela composição plena do tribunal e publicada na forma de acórdãos.

p. 11 - **Decisões procedentes** – aquela que acolhe os pedidos apresentados pelo autor.

p. 11 - **Precedente** – decisão anterior que orienta o julgamento monocrático ou colegiado do tribunal.

p. 11 - **Casuística** – análise segundo o caso como técnica de decisão de modo a verificar especificidades que o distinguem dos precedente e da jurisprudência consolidada.

p. 11 - **Modulação de efeitos** – atuação da Corte no sentido de atribuir consequências específicas a determinado caso a fim de conter determinada repercussão e garantir a segurança jurídica.

p. 12 - **Ordem injuncional** – expressão utilizada pelo Min. Celso de Mello para significar o provimento ao pedido apresentado pelo autor na ação denominada mandado de injunção, que significa a integração da lacuna que impedia o exercício de direito, liberdade ou prerrogativa constitucional até então obstaculizada.

p. 13 - **Último interprete da Constituição** – cabe ao Supremo Tribunal Federal interpretar em última e final instância a Constituição da República.

p. 14 - **Eficácia do instrumento** – aptidão de determinada ação ou procedimento de atingir integralmente os fins previstos pelo legislador.

p. 14 - **Efetividade da Constituição** – capacidade do Texto Constitucional de concretizar as garantias enunciadas na forma de direitos, liberdades ou prerrogativas do cidadão.

p. 15 - **Precedente raiz** – aquele que deu origem a determinada decisão ou posicionamento do tribunal que se distingui dos anteriores, de modo a restringir ou ampliar a eficácia de determinado instrumento processual.

p. 16 - **Tribunal Constitucional português** – órgão jurisdicional do sistema português que funciona como última instância em termos de guarda da Constituição, com atribuições definidas na Constituição da República Portuguesa de 1976, a exemplo do que ocorre com o STF.

p. 19 - **Judicialização da Política** – transferência da decisão de algumas questões políticas para os tribunais por opção ou omissão das autoridades dirigentes.

p. 19 - **Revisão judicial** – poder dos tribunais de controlar decisões políticas e técnicas na medida em que afrontam a Constituição e ordenamento jurídico visto como um sistema.

p. 21 - **Suprema Corte** – órgão de controle político e jurídico do sistema estadunidense com forte atuação na esfera política e chamada constantemente para solucionar impasses entre os Poderes Legislativo e Executivo.

p. 24 - **Inflexões no padrão decisório** – alteração da jurisprudência.

p. 24 - **Cláusula de barreira** – limitação legal ao financiamento de partidos com pouca representação nacional.

p. 28 - **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade** – instrumento processual que tem por objetivo defender o texto constitucional de excessos dos Poderes Legislativo e Executivo Federal e estaduais, gênero do qual a ADO é espécie.

p. 29 - **O Constituinte** – representante do povo eleito nas eleições gerais de 1986 a fim de além de realizar as tarefas inerentes ao cargo, elaborar a nova Constituição da República, promulgada em 05/out/1988.

p. 31 - **Controle concentrado de constitucionalidade** – fiscalização da observação dos preceitos constitucionais por um órgão de cúpula, por meio de determinadas ações – ADI, ADO, entre outras.

p. 31 - **Repercussão geral** – efeitos atribuídos a determinado caso que servem como regra de aplicação aos demais, impedindo que tais situações cheguem à análise ordinária do STF.

p. 31 - **Súmula Vinculante** – preceito ou comando editado pelo STF de modo a vincular o Poder Judiciário e a Administração Pública.

p. 33 - **Supremocracia** – expressão utilizada por Oscar Vilhena Vieira (2008), derivada de um excesso de atuação do STF na esfera política brasileira, uma espécie de ultra-atuação.

p. 36 - **Pretensões judicializáveis** – questões que podem ser levadas ao Judiciário para serem decididas.

p. 51 - **Questão de Ordem** – um incidente processual que antecipa questão de ordem que pode ser prejudicial à análise de mérito e que pode inibir o conhecimento dos fatos que originaram a ação.

p. 53 - **Autoaplicabilidade** – norma ou disposição que prescinde de complemento ou regulamentação para produzir os efeitos projetados pelo legislador.

p. 56 - **Superior Tribunal de Justiça** – sucedeu o TFR como um dos tribunais superiores brasileiros e última instância em questões de discussão legal (não constitucional) no sistema brasileiro à exceção de questões trabalhistas, militares e eleitorais que são dirimidas em tribunais superiores próprios.

p. 57 - **Efeitos *inter parts*** – consequências advindas de um processo judicial que se limitam as partes – autor e réu ou demandante e demandado.

p. 59 - **Novo Constitucionalismo** – movimento do Pós-Segunda Guerra Mundial que resultou na emergência de Cortes e Tribunais Constitucionais pautados na ideia da supremacia da Constituição sobre as demais normas do ordenamento jurídico de um Estado (Carvalho, 2007).

p. 59 - **Constituições rígidas** – aquelas que exigem maior quórum ou condições para serem alteradas.

p. 60 - **Tribunais Regionais Federais** – organizados no território brasileiro em número de cinco, são instâncias recursais em matéria federal.

p. 61 - ***Amicus curiae*** – literalmente, amigo da Corte, no sentido de que são entidades que intervém como auxiliar do Juiz para esclarecer questão de ordem técnica ou controvertida em processos de controle de constitucionalidade (STF, 2013).

p. 87 - **Comissão Constitucional ou de juristas** – órgão elaborador de pareceres ao Conselho da Revolução, no período 1976-1982, como antecessor do Tribunal Constitucional.

p. 93 - **Conselho da Revolução** – junta militar que assumiu o poder na República Portuguesa após a queda do regime de Salazar, em 1975.

p. 94 - **Jusfundamentalização dos direitos sociais** – garantia de direitos sociais por meio da valores essenciais à Constituição da República portuguesa (Reis Novais, 2010).

p. 94 - **Reserva do possível** – tese jurídica que limita a garantia dos direitos dos cidadãos em função da esgotabilidade dos recursos financeiros da Administração e a necessidade de uma certa razoabilidade quanto às exigências do cidadão em relação ao Estado (Reis Novais, 2010).

p. 95 - **Fiscalização da inconstitucionalidade por omissão** – instituto português semelhante ao controle de constitucionalidade brasileiro.

p. 95 - **Fiscalização concreta** – semelhante ao controle de constitucionalidade difuso brasileiro, ou seja, análise de constitucionalidade incidental diante de um caso no sistema português com vistas à tutela do direito do cidadão.

p. 95 - **Fiscalização abstrata** – semelhante ao controle de constitucionalidade concentrado brasileiro ou por meio de discussão em tese, com o objetivo de proteger a Constituição da República portuguesa.

p. 98 - **Pareceres da Comissão** – tratam-se de estudos técnico-jurídico s elaborados pela Comissão Constitucional a fim de subsidiar a decisão política do Conselho da Revolução, de caráter não vinculante.

p. 98 - **Texto Maior** – sinônimo de Constituição.

p. 99 – **Lei Maior** – sinônimo de Constituição.

p. 100 - **Órgão de soberania** – tribunal ou autoridade responsável pelo controle de constitucionalidade no modelo português.

p. 101 - **Exequibilidade** – característica que confere à norma a realização de seu fim, similar à efetividade das normas constitucionais no caso brasileiro.

p. 158 - **Procurador-Geral da República** – com assento reservado ao lado direito do Presidente do Supremo, participa das sessões do pleno como defensor da sociedade e como órgão acusador nas ações criminais, bem como exerce a chefia do Ministério Público Federal.

p. 158 - **Posição concretizadora** – que compreende que a decisão em mandado de injunção deve integrar o direito não exercido por meio da supressão da lacuna mediante sentença que a supra, com efeitos entre as partes (em regra).

p. 181 - **Agravo Regimental** – trata-se de recurso ao plenário ou a uma turma contra despacho (decisão monocrática) de Ministro, por ocasião da denegação de um recurso apresentado (STF, 2013).

p. 182 - **Efeitos *erga omnes*** – efeitos que extravasam o caso e tem aplicação para aqueles que não participaram do processo.

p. 193 - ***Parquet*** – o membro de Ministério Público Federal.

p. 204 - **Princípio da vedação do *non liquet*** – obrigação do juiz de se pronunciar no processo.

p. 211 - **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias** – regras de transição com vigência limitada ao período imediato à promulgação da Constituição de 1988 e que integram uma espécie de adendo ou anexo da Constituição.

Jurisprudência e política no Supremo Tribunal Federal: a omissão inconstitucional nas decisões de mandado de injunção (1988-2010)

Introdução

Neste capítulo introdutório são apresentadas as seguintes seções:

- o **objeto**, o **objetivo** e a **perspectiva da análise**;
- a **natureza política da omissão inconstitucional**;
- **a criação do instrumento** pelo legislador Constituinte;
- **o debate entre ativismo e autocontenção** e a **estratégia da análise**;
- as **hipóteses**, os **objetivos** e a **metodologia**;
- **os resultados** gerais – a manutenção da **autocontenção** do tribunal;
- **a estrutura dos capítulos** da tese.

O Objeto, o objetivo e a perspectiva da análise da tese

O **objeto** desta tese é o conjunto de mandados de injunção julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) entre 05 de outubro de 1988 e 31 de dezembro de 2010[1]. O **mandado de injunção** é uma ordem judicial destinada a

[1] Disponíveis no banco de dados da página eletrônica do Supremo Tribunal Federal e relativos a uma seleção realizada por servidores do Tribunal.

suprir norma regulamentadora que torne viável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania[2].

O **objetivo** é analisar o processo de construção do papel do Tribunal no exercício do **controle de constitucionalidade** das situações em que o cidadão fica impedido de desfrutar de direito, liberdade ou prerrogativa assegurada na Constituição em razão de ausência de norma regulamentadora garantidora. Trata-se de um esforço de contribuição quanto à compreensão do **modo como o Tribunal agiu diante dessa omissão inconstitucional** nesses 22 anos de exercício da jurisdição constitucional.

A **perspectiva da análise** tem como foco encontrar nos acórdãos e decisões monocráticas elementos que revelem o **pensamento político do Tribunal** acerca do instrumento injuntivo (o mandado de injunção). De modo específico, verificar **o alcance** e **a eficácia** atribuída pela Corte ao instrumento na **garantia** de direitos, liberdades e prerrogativas dos cidadãos brasileiros e na **supressão de lacunas normativas** constitucionais, bem como no combate à **omissão regulamentadora** que obstruem essas garantias. Mais do que o posicionamento do tribunal sobre determinado instrumento processual, o conhecimento desse **pensamento político** do STF revela os limites que a Corte impõe sobre o seu próprio papel de controladora dos excessos democráticos[3] e da harmonia entre os poderes.

---

[2] A expedição do **mandado de injunção** resulta de uma decisão favorável ao cidadão pelo Tribunal que reconhece a situação de fato e supre a lacuna normativa. A previsão foi inserida no Título da Constituição relativo aos Direitos e Garantias Fundamentais, mais precisamente no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, art. 5º., LXXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

[3] Matérias publicadas em ÉPOCA, edições de 18/08/2008 e 15/12/2008 revelam essa atuação regulatória do Supremo quanto aos excessos do regime democrático. A primeira, quanto à limitação do poder de investigação das aços policiais e do Ministério Público – "**Só a Justiça pode parar o Grande Irmão**" (entrevista com o ex-ministro e ex-presidente do Supremo Carlos Velloso – e a edição especial publicada sob o título "**O STF mudou e está mudando a nossa vida**", que traz como primeira matéria a discussão sobre os novos juízes e instrumentos da Corte que teriam mudado a conduta da Corte diante dos outros Poderes da República, para uma postura mais impositiva.

A **inovação** criada por meio do instituto do **mandado de injunção** foi um dos frutos da atuação dos legisladores constituintes de centro-esquerda e esquerda justamente preocupados com o descumprimento das promessas contidas na nova Constituição pela Constituição da República[4].

O mandado de injunção é um **mecanismo** que possibilita levar à apreciação do Judiciário uma ausência de regulamentação de dispositivo que obstrui o exercício de direito, liberdade ou prerrogativa assegurada ao cidadão ou a um grupo de cidadãos.

Contudo, **o posicionamento do Tribunal** recebeu críticas tanto de cientistas políticos quanto de juristas. Há críticas tanto à atuação mais ativista do Tribunal, na defesa e concretização de direitos, como, também, à postura de **autocontenção** do Supremo frente às mesmas situações.

Controlar a constitucionalidade de atos e normas implica em exercer um **poder de revisão** dos atos dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como do próprio Judiciário. Esse exercício implica, sem dúvida, em extraordinário **controle** da atuação das autoridades estatais com parâmetro na Constituição Federal. Em outras palavras, trata-se da **submissão** dos governantes **ao Texto Constitucional**, atualizado por meio de uma interpretação dinâmica pelo próprio Supremo[5]. Porém, o controle da omissão vai além, pois implica de alguma maneira que o Tribunal sugere-o com concepção **irreal** de jurisdição na Separação dos Poderes.

Interessa principalmente analisar como o Tribunal elaborou os contornos de sua **atividade revisora** no caso das omissões inconstitucionais o que acabou por delinear o tipo de resposta que daria aos pedidos de injunção ou de **integração** do direito não exercido devido à omissão. Integrar nesse caso

[4] Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05/out/1988.

[5] Essa referência é comum nos votos dos ministros: a de que o Supremo Tribunal Federal atualiza a interpretação do Texto Constitucional por meio de **mecanismos hermenêuticos** a fim de adequá-la às mudanças da sociedade brasileira.

significa tornar viável o seu exercício por meio da complementação necessária não realizada justamente pela omissão em análise. E mais, como foi construído o posicionamento da Corte quanto às conseqüências políticas e sociais de suas decisões para a sociedade e para o próprio Tribunal.

O período de análise (1988-2010) se refere justamente aquele que tem início com a promulgação da nova Constituição, em 1988, com o estabelecimento de novos instrumentos processuais e que propiciou a remodelação do papel constitucional do STF a partir do dever de fazer cumprir esse Texto e as promessas nele contidas.

A omissão como uma questão política

A **omissão inconstitucional** é uma **questão política da maior relevância**, pois coloca frente a frente o dever de legislar ou de regulamentar direitos e a tutela desses mesmos direitos pelos tribunais. Trata-se de duas espécies de poderes-deveres do Estado. De um lado o Legislativo e o Executivo por meio do poder-dever de elaborar as leis e as regulamentações necessárias correspondentes ao exercício do direito. De outro, o Judiciário, incumbido do poder-dever de tutelar os direitos, as liberdades e as prerrogativas dos cidadãos, ainda que diante de **lacunas normativas**.

A elaboração de leis e de suas regulamentações exige **um tempo** de apreciação e maturação tanto pelos legisladores quanto pelos administradores públicos. Esse tempo é próprio da natureza dessas atividades e implica em juízo de avaliação colegiada e negociada sobre o alcance e as possibilidades efetivas

de garantia de direitos naquele determinado momento histórico e de evolução constitucional e social[6].

A **tutela de direitos** não permite essa modulação temporal ao julgador, pois a **prestação estatal ou jurisdicional** de uma solução para o caso apresentado independe da existência na lei de regra específica. Assim, o julgador é instado a decidir, está adstrito ao caso e deve criar a solução específica para a situação por meio de uma postura que o mantenha atento ao momento histórico, às condições sociais e ao estabelecimento do equilíbrio entre as partes envolvidas na ação.

Para além do **mito do terceiro desinteressado**, o julgador é aquele que chega à conclusão para o caso em questão mediante a produção de um raciocínio que conduza à solução adequada tanto no plano normativo quanto no plano da justiça. Essa tarefa implica na busca da composição exata da seqüência de ações que restabeleça o equilíbrio entre os litigantes a partir do ordenamento jurídico. Além disso, o julgador está interessado nas repercussões ou efeitos que a decisão provocará para a sociedade e para o tribunal.

Em situações em que **não haja uma solução na lei**, o juiz deve se valer da analogia, dos princípios gerais de direito e dos costumes para chegar à conclusão. Em outras palavras, inexistente a regra, **deve ser ela criada pelo julgador** a partir dos parâmetros definidos no próprio **ordenamento jurídico**[7]. Quando estão em jogo direitos, liberdades e prerrogativas asseguradas na Constituição, a inércia legislativa ou regulamentadora pode assumir contornos de inconstitucionalidade se verificado o descumprimento do Texto Maior.

É justamente nesse processo de verificação racional quanto à existência da omissão que reside **um dos maiores desafios do Judiciário** e dos Tribunais Constitucionais: **reconhecer** a inércia do Legislativo ou do Executivo **e**,

[6] Observação de Jorge Miranda (2008: 322).

[7] Conforme determina o art. 4°. do Decreto-Lei n°. 4.657/1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

a partir dessa conclusão, **tomar medidas para afastá-la** a fim de garantir o exercício do direito mediante a integração ou supressão da lacuna.

Trata-se, pois, de situação limite no plano da **Separação de Poderes** porque implica em posicionamento judicial quanto ao comportamento de agentes públicos vinculados a outros poderes e ao próprio Judiciário.

A criação do instrumento injuncional pelo Constituinte

O legislador constituinte de 1986/87 criou dois **mecanismos de controle dessas omissões inconstitucionais**: a **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão** (**ADO**) e o Mandado de Injunção (**MI**). Ambos são empregados em situações de controle concentrado de constitucionalidade, mas o primeiro em defesa da Constituição e o segundo em defesa de direito próprio, individual. Nesses casos, o Supremo Tribunal Federal é designado pela própria Constituição de 1988 a verificar a omissão e, a partir dessa constatação, **determinar providências** para o seu suprimento.[8] Contudo, as providências são claras no próprio Texto Constitucional: conceder o mandado de injunção para suprimir a falta da norma regulamentadora (art. 5º., LXXI).

A **elaboração da nova Constituição** foi precedida de processo de redemocratização pactuado entre civis e militares que resultou numa transferência lenta do poder que culminou com a eleição indireta de Tancredo Neves em 1984. Simbolicamente, a posse que rompeu 21 anos de regime militar não teve a faixa

[8] O STF detém o monopólio da primeira enquanto julga as causas relativas à segunda de acordo com as pessoas e instituições enumeradas no art. 102, I, letra *"q"* da Constituição – Presidente da República, Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Mesas de uma dessas Casas Legislativas, Tribunal de Contas da União, Tribunais Superiores e o próprio Supremo Tribunal Federal.

colocada sobre essa personagem, mas em José Sarney, vice que assumiu em face da morte do mandatário.

Sarney assumiu em 1985 e no ano seguinte, em meio à luta contra a inflação, convocou a Assembleia Nacional Constituinte, eleita pelo voto direto em 1986 e que executou os trabalhos no biênio 1987/88.

Aprovado o instrumento injuncional, o Supremo Tribunal Federal foi designado como um dos tribunais competentes para analisar os fatos e as circunstâncias apresentadas pelos cidadãos, em especial, quanto às omissões das principais autoridades da República[9]. Mais do que isso, foi chamado a definir o rito e os **filtros processuais** de modo a construir **o mandado de injunção** e a sua eficácia nos tribunais brasileiros.

Somadas a competência constitucional e fática, que resultou da não definição pelo legislador dos procedimentos atinentes ao **instrumento injuncional**, coube ao Supremo definir os limites do instrumento e da atuação do Tribunal frente aos poderes da República.

O debate entre ativismo e autocontenção e a estratégia da análise

Alguns cientistas políticos e juristas tendem a ver nas decisões que atribuíram **eficácia plena** ao instrumento sinais de um **ativismo judicial** ou de uma procedimentalização via Judiciário da política efetivada por meio de uma atuação mais contundente do principal tribunal brasileiro em face de alguns

[9] O art. 102 da CF define, entre as competências do Supremo: *"I – processar e julgar **originariamente**: ... q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do **Presidente da República**, do **Congresso Nacional**, da **Câmara dos Deputados**, do **Senado Federal**, das **Mesas de uma dessas Casas Legislativas**, do **Tribunal de Contas da União**, de um dos **Tribunais Superiores**, ou do **próprio Supremo Tribunal Federal**.";* além de: *"II – julgar em **recurso ordinário** ... o **mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores**, se denegatória a decisão".*

impasses entre o Legislativo e o Executivo. Outros **criticam** justamente a postura oposta ao ativismo, a **autocontenção** do Tribunal.

Contudo, é preciso verificar o que os contextos e circunstâncias revelam sobre as decisões em mandados de injunção; observar de que forma essas podem ser ou não compreendidas como expressões de um ativismo político do Supremo Tribunal Federal, que acumula entre outras funções a de Corte Constitucional brasileira; e ver como o STF construiu o mandado de injunção e redefiniu, a partir dessa elaboração, o seu próprio papel constitucional.

As hipóteses, os objetivos e a metodologia

Hipóteses

1. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, teria se formado uma maioria que antecipava a elaboração e a manutenção de uma linha de **atuação não-concretista** pela Corte, a partir da restrição dos limites do mandado de injunção e da obstaculização máxima de julgamentos por razões processuais;

2. A atribuição de eficácia plena ao mandado de injunção pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de alguns mandados de injunção não constituiria um novo posicionamento da Corte quanto ao instituto, mas ocorreria em situações bastante precisas e delimitadas quanto às circunstâncias e ao objeto do julgamento. Haveria, dessa forma, um conjunto de situações que receberia da Corte a atribuição de eficácia plena, sem se constituir, contudo, em regra aplicável a todo e qualquer julgamento de mandado de injunção.

3. Não haveria um ativismo judicial ou uma atuação do Tribunal que pudesse ser identificado como invasor da esfera de atuação dos demais poderes. Ao contrário, o processo lento de amadurecimento e construção conceitual pela Corte quanto aos limites do mandado de injunção revelaria uma constante hesitação de posicionamento e cuidadosa delimitação de seu papel diante de omissões inconstitucionais dos Poderes Legislativo e Executivo.

Objetivos

Objetivo geral

Precisar a atuação da Corte quanto às decisões em mandados de injunção por meio do resgate dos principais debates sobre o instrumento e sobre o papel do próprio tribunal. Identificar os julgamentos em que se atribuiu a eficácia plena ao mandado de injunção. Compreender que espécie de direitos e em quais circunstâncias o Tribunal se dispôs não apenas a reconhecer a omissão, mas emitir o comando necessário para que o direito se tornasse exequível de imediato.

Em outras palavras, definir em que contextos o Supremo supriu o papel da autoridade omissa, integrou o direito por meio da superação da lacuna normativa e definiu seu papel constituinte face aos outros Poderes do Estado e aos objetivos normativos do legislador originário.

Objetivos específicos

- compreender a atuação da Corte como revisora das omissões inconstitucionais;

- verificar as omissões mais sensíveis a um **provimento integral** emitido pela Corte;

- analisar os efeitos e o alcance que a Corte permitiu ao instrumento pela Corte em cada caso.

Metodologia

O pensamento e a ação política do Supremo Tribunal Federal são expressos por meio dos posicionamentos de seus ministros em **decisões** individuais (**monocráticas**) ou em **decisões colegiadas** (acórdãos). O conhecimento dessa atuação deve ser verificado por meio de uma análise minuciosa que se refira a uma série temporal que permita algumas conclusões seguras

Essa série temporal foi organizada por meio da construção de um **banco de dados** organizado em planilha Excel a partir da consulta das decisões integrais em mandado de injunção disponibilizadas na página eletrônica do Supremo Tribunal Federal, conforme o procedimento de busca orientado pela central de atendimento do Tribunal.

Esse processo consistiu em selecionar na página eletrônica inicial do Tribunal (**www.stf.gov.br**) a opção **jurisprudência** e em seguida o item **pesquisa**. No formulário de pesquisa disponibilizado a partir desse comando, inserir no campo pesquisa livre a expressão "**injuncao.dcla**.", bem como as **datas** inicial e final do período de consulta e selecionar a opção "**todas**" no último campo.

É preciso destacar que o conjunto dos julgamentos disponibilizados para a pesquisa resulta de uma **seleção** efetuada pela **área técnica do Tribunal**, razão pela qual o banco de dados não diz respeito à totalidade das ações julgadas, mas àquelas que permaneciam disponíveis no momento da pesquisa,

cerca de aproximadamente um terço das decisões. A observação é relevante, pois obriga a ponderação quanto às conclusões.

Um dos efeitos desse processo de seleção é o elevado número de decisões de 2009 e de 2010 diante das decisões dos demais anos. Assim, todas as afirmações realizadas neste trabalho se vinculam e limitam obrigatoriamente ao conjunto das 1.002 decisões analisadas.

O conjunto das decisões contidas no banco de dados foi organizado e analisado a partir das seguintes informações:

- número do MI (atribuído no protocolo da ação);

- data do julgamento;

- ministro relator;

- resultado do julgamento;

Uma segunda análise foi efetuada com vistas à especificação de algumas categorias.

Esses procedimentos possibilitaram a **quantificação** ano a ano das ações e a organização da apresentação geral dos resultados em quadros. Esses dados foram dispostos integralmente no Anexo III da tese e deles selecionadas tão-somente as **decisões procedentes** e seus respectivos **precedentes**.

O **precedente** é importante porque identifica **a raiz** do conjunto de decisões no mesmo sentido pela Corte, em disposição de uma jurisprudência que assumiu o **não-concretismo** como linha fundamental e a **casuística** como técnica de **modulação de efeitos** mais ou menos concretizantes quanto ao mandado de injunção.

Uma terceira análise foi realizada a fim de reunir as ações que apresentaram os mesmos pedidos, a fim de precisar a **repetição das decisões procedentes**. Tal providência foi necessária a fim de identificar que um número

grande de julgamentos procedentes poderia se referir à mesma situação de fato e ao mesmo pedido, mudando apenas os interessados ou autores da ação.

Essa análise possibilitou a **redução** do número de ações procedentes a partir da identificação do precedente que originou o entendimento favorável ao pedido. Assim, emergiram os elementos que possibilitaram a **análise qualitativa** a partir do estoque de decisões.

Os casos que deram origem a precedentes significativos quanto aos contextos que possibilitaram a máxima eficácia ao instrumento foram organizados e analisados separadamente no Capítulo 5 da tese.

A posição autocontida do STF

O fato é que desde a criação do instrumento injuncional[10], com vistas à promoção da integração do direito por meio da supressão da lacuna pela autoridade judiciária, o Supremo definiu e seguiu uma linha de atuação extremamente restritiva em relação às expectativas criadas pelo constituinte.

Em síntese, o Tribunal **não abandonou a linha não-concretista** instaurada imediatamente após a promulgação da nova Constituição. Em **raras** oportunidades, a Corte emprestou **eficácia** ao instrumento injuncional. O precedente original permaneceu presente no plenário do STF.

Apesar de certa insatisfação da Corte com a reiterada omissão das autoridades competentes, sobretudo do Congresso Nacional, **o STF não transpôs a linha rígida que definiu para a sua própria atuação**, preferindo devolver ao

[10] Expressão empregada pelo Tribunal e geralmente associada ao substantivo ordem: *"Concedo a **ordem injuncional** para..."* (MI 3486, j. 13/dez/2010, dec. Monocrática Min. Celso de Mello).

Legislativo uma função integradora que a ele – Tribunal – incumbia quanto à efetivação do Texto Constitucional.

Portanto, **não houve mudança no paradigma decisório da Corte**, muito menos um ativismo nas decisões de mandados de injunção. Ao contrário, **a restrição de ordem processual prevaleceu** por via da criação de novos **filtros decisórios**, bem como os efeitos se restringiram à mera ciência da autoridade omissa.

Destacam-se de um lado as **repetições** de votos em situações similares, fato que pode gerar **equívocos** de interpretação se efetuada apenas uma análise **quantitativa** de decisões procedentes e improcedentes. Acrescente-se a multiplicação das primeiras, por meio da atribuição ao juízo monocrático, pelo pleno, para decidir em situações específicas de concessão de aposentadoria especial de servidores públicos.

Mesmo assim, **a análise** detida dos acórdãos revela que **a reprodução** de decisões idênticas é interrompida, de tempos em tempos, por **novas exigências (filtros)** tecidas por cada ministro, em uma espécie de contínuo tecer de impedimentos processuais para a análise do mérito de pedidos injuncionais.

Falta mesmo estabelecer por via legal a vinculação de efeitos que correspondam às expectativas dos jurisdicionados ao propor a espécie no Tribunal – a concessão do bem da vida, mediante a integração ou supressão da lacuna normativa inaceitável.

Por enquanto, além de atuar como o **último intérprete** da Constituição decide originariamente e em grau de recurso os mandados de injunção tiveram a ordem denegada. Se não bastasse, cria e recria filtros processuais que obstaculizam a análise do mérito da ação injuncional, bem como restringem o seu alcance e a sua eficácia.

Estrutura dos Capítulos

Com vistas à verificação das hipóteses e ao alcance dos objetivos, foram organizados **dois blocos de capítulos**. O **primeiro**, composto pelos capítulos 1, 2 e 3, fundamenta a construção do campo de análise política do pensamento dos tribunais por cientistas políticos e por juristas, bem como situa o surgimento do instrumento e as referências doutrinárias e jurisprudências que contribuíram para a formação do pensamento da Corte e de suas opções acerca de sua eficácia. O **segundo**, formado pelos capítulos 4, 5 e 6, conforma a análise das decisões e a verificação dos limites conferidos pelos ministros do STF ao mandado de injunção, e, assim, ao próprio papel desempenhado pelo Tribunal quanto à **eficácia do instrumento** e à **efetividade da Constituição**. Dessa forma, os capítulos estruturaram a tese da seguinte forma:

1. **Revisão Bibliográfica** – análise dos estudos de Ciência Política sobre a atuação do Supremo Tribunal Federal após a promulgação da Constituição de 1988. A recorrência das discussões sobre um papel mais ativo dos tribunais e órgãos vinculados ao Judiciário associou essa atuação da Corte às discussões de cientistas políticos sobre a análise de um ativismo judicial e da ideia de judicialização da política.

2. **A Nova Constituição, o STF e os novos instrumentos de controle da inconstitucionalidade omissiva** – a nova Constituição, o papel institucional e político do STF, a omissão inconstitucional, o surgimento do mandado de injunção e a análise política dos estudos realizados pelos juristas discutiram a eficácia desse instrumento diante do desafio de fazer cumprir a Constituição e das omissões inconstitucionais que mantêm inexequíveis direitos do cidadão.

3. **A Omissão Inconstitucional na elaboração da doutrina e da jurisprudência portuguesa** – a construção doutrinária e jurisprudencial portuguesa das principais questões quanto ao enfrentamento das omissões inconstitucionais. Essas referências orientaram o pensamento dos Ministros do Tribunal brasileiro na definição do limite e do alcance do instrumento processual injuncional, bem como na definição do papel do Supremo diante dos demais poderes da República.

4. **Apresentação geral das decisões –** organiza e classifica o conjunto das decisões utilizadas de modo a permitir a quantificação de ações procedentes, improcedentes e considerações acerca dos efeitos dos provimentos. Organiza os dados relativos às ações julgadas procedentes, bem como identifica o **precedente raiz** de cada um dos conjuntos de casos. Tal ação permite uma visão acerca da repetição de decisões no mesmo sentido e relativiza os resultados da análise meramente quantitativa.

5. **Estudo de casos –** discute o processo inicial de criação dos limites do instrumento injuncional pelo Supremo. Trata da análise aprofundada de cada um dos casos que foram julgados procedentes e instauraram precedentes concretistas específicos de modo a esclarecer as circunstâncias e os contextos nos quais os ministros integraram efetivamente o direito do cidadão. A partir da síntese dos precedentes de cada linha elaborada sobre o mandado de injunção, são discutidas as circunstâncias e o contexto de cada caso.

6. **Revisão do Pensamento do Supremo –** ressalta o pensamento dos ministros quanto ao papel do Supremo e quanto às preocupações com os efeitos das decisões para a sociedade e para o próprio Tribunal. Reflete os cuidados que os ministros tiveram na definição do papel da Corte na ordem constitucional de 1988 no caso limite do Mandado de Injunção. Toma como exemplo, o

posicionamento de alguns ministros segundo as linhas defendidas pelo Tribunal para a injunção.

Após o capítulo 6, seguem as Considerações Finais, as Referências Bibliográficas e os Anexos.

Os Anexos I e II expõem o estudo das decisões do Conselho Constitucional e do **Tribunal Constitucional português** que fundamentaram a discussão do capítulo 3 da tese. O Anexo III reúne a análise ano a ano das decisões de mandados de injunção que fundamentaram os capítulos 4 e 5. O capítulo 6 retoma as questões fundamentais sobre o pensamento do Supremo e o itinerário do mandado de injunção nos debates do Tribunal.

Cap. 1. Revisão Bibliográfica

1.1. Introdução

O **objetivo** deste capítulo é situar esta tese na produção acadêmica sobre as **abordagens de Ciência Política sobre o Poder Judiciário** e os Tribunais incumbidos do controle da constitucionalidade dos atos estatais e das omissões estatais. Em perspectiva, a contribuição possível no âmbito deste trabalho ao conhecimento produzido sobre **o processo de decisão do STF**, uma **atividade que**, além de técnica, **é essencialmente política**.

Em relação à bibliografia discutida, este estudo pretende relativizar a concepção de **judicialização da política** para trabalhar com a ideia de **ativismo** judicial. Mais precisamente, com a ideia de um **não-ativismo** judicial pelo Supremo Tribunal Federal, devido à **contenção** excessiva de sua posição quanto às **omissões** estatais inconstitucionais. É que a expressão judicialização remete a um processo mais amplo que depende do modo como a sociedade encontra meios para resolver os seus conflitos e pode ser provocada por inúmeros agentes políticos e sociais. Já o ativismo, é uma postura que pode ser aferida em relação aqueles que exercem a jurisdição, sobretudo a jurisdição constitucional.

Entre os atos e as omissões estatais estão aqueles emanados do próprio Poder Judiciário, bem como os que têm origem em comandos do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Portanto, a instituição incumbida do **controle** de constitucionalidade efetua uma **complexa atividade de revisão judicial** dos atos e normas emanados dos Poderes da República à luz da Constituição da República. Essa atividade, sem dúvida, introduz questões vinculadas à divisão, ao funcionamento à organização contemporânea do exercício dos Poderes.

Interessam em particular, no caso brasileiro, as **análises** elaboradas sobre **o papel político** desempenhado pelo **Supremo** Tribunal Federal, que teve intensificada a sua participação nas discussões da agenda política nacional posterior à promulgação da Constituição de 1988.

Nessa direção, é significativo observar as **análises** críticas desses trabalhos, que em geral, tendem a colocar **em questão** um dos conceitos fundamentais desses estudos – a ideias de **judicialização da política** e das relações sociais como um fenômeno contemporâneo.

A **ambiguidade** dessa ideia de judicialização da política, associada ao **emprego acrítico** de concepções e contextos estrangeiros, bem como ao emprego de conceitos e teorias do direito sem a necessária mediação, orienta a elaboração de estudos que escapem dessas ciladas e efetivamente possam realizar uma análise contextualizada das decisões judiciais e categorias do pensamento jurídico brasileiro.

Interessa, sobretudo, observar as **advertências** de estudiosos quanto às preocupações **metodológicas** necessárias para a análise de uma série temporal de decisões de modo a resultar em efetiva contribuição aos estudos sobre o processo decisório dos tribunais. Em especial, quanto aos **cálculos** realizados pelos julgadores quanto aos efeitos das decisões e consequências sociais e para o próprio tribunal. Nesse sentido, o crescimento do **papel** dos tribunais nas sociedades contemporâneas e o **ativismo**/**não-ativismo** observado em cada contexto.

Após as advertências contidas nas referências estrangeiras de Ciência Política sobre o Judiciário e as decisões de seu órgão de cúpula ou do responsável pelo controle de constitucionalidade, são referidos estudos brasileiros sobre o STF. Em seguida, a discussão sobre ativismo e não ativismo tem lugar a partir de críticas tanto a uma quanto a outra posição.

O fato é que a postura da Corte será analisada a partir dessas concepções nos capítulos 5 e 6, na análise qualitativa das decisões em mandado de injunção. De imediato, cumpre sinalizar que a autocontenção deu o tom do pensamento da Corte no período analisado, significando que o instrumento injuncional não encontrou a eficácia pretendida por parte dos constituintes.

1.2. Os estudos estrangeiros e as primeiras advertências

A **produção da Ciência Política** sobre os Tribunais tem larga tradição, em especial na produção estadunidense sobre a **Suprema Corte**. Trata-se, contudo, de contextos e de papeis atribuídos ao Judiciário e à Corte Constitucional distintos do caso brasileiro.

Esses estudos apontam, em geral, um **forte ativismo** da Corte estadunidense e canadense no exercício do poder de revisão judicial (*judicial review)* das ações políticas do Legislativo e do Executivo em contextos e circunstâncias bastante distintos da realidade brasileira.

Interessa, contudo, observar as **advertências** contidas nesses estudos com vistas à elaboração de uma metodologia de análise que possa revelar as especificidades do caso brasileiro.

O **papel** desempenhado pelos tribunais nessas sociedades e, em especial, na arena política é o **primeiro** tema.

Hilbink e Woods (2009: 745) apontaram o **crescimento das discussões** sobre o papel desempenhado pelos tribunais no pós-Segunda Guerra Mundial. A expansão temática e casuística teria ampliado o rol de direitos humanos e civis, objetos de apreciação e de contestação nos tribunais.

Os mesmos autores (2009: 745) destacaram os estudos pioneiros de Schubert e Danelski (1969), Murphy e Tanenhaus (1972), de Shapiro (1981) e de Galanter (1984) como indutores de uma **nova geração de cientistas políticos** que passaram a examinar a influência dos tribunais sobre a política e a influência da política sobre os tribunais em democracias contemporâneas.

Nessa linha de estudos, é **consenso** que o papel do Judiciário tem se **expandido** significativamente em nível nacional e internacional durante os últimos cinquenta anos (Hilbink e Woods, 2009: 745).

Contudo, as causas desse expansionismo são diversificadas e têm forte relação com o processo de construção e de interpretação dos papéis dos Poderes de Estado, a forma como são escolhidos os membros do Judiciário e a participação da sociedade nas questões políticas cotidianas.

O percurso histórico estadunidense atribuiu à Suprema Corte um relevante papel político na direção do que a produção bibliográfica denomina **ativismo** judicial, com forte participação na definição da **agenda** política em momentos cruciais da história daquele país[11]. Também devem ser observadas as distinções quanto às organizações sociais e à participação política ativa dos cidadãos no cotidiano do país.

Esse **ativismo** é considerado no contexto de um processo mais amplo denominado de judicialização da política que começou a surgir nos estudos de Ciência Política na década de 1990 (Tate e Vallinder, 1995, *apud* Hilbink e Woods, 2009: 746). Tal movimento tem relação com a busca das razões e implicações mais frequentes das **intervenções** judiciais na resolução de conflitos políticos não solucionados pelas instâncias sociais ou legislativas.

Dessa forma, **a primeira questão** a ser destacada é a relevância dos contextos e das circunstâncias que oportunizam esta ou aquela **participação mais contundente** dos tribunais. Esse esforço é necessário à compreensão de que algo interfere no pensamento político dos tribunais de modo a oportunizar inflexões quanto ao modo como vinham tratando determinada questão. Se esses condicionantes são cada vez mais influenciados pelas questões globais[12], de outro, a participação de fatores nacionais e regionais, em especial quanto aos **arranjos** políticos entre os Poderes, tendem a prevalecer. Também as **pressões** sociais e institucionais interferem nesse processo, bem como o **distanciamento**

[11] Segundo Dalmo Dallari (1996: 91), nos Estados Unidos da América, *"o papel político dos juízes está implícito na organização constitucional dos Poderes"*, assim como *"a doutrina do **amplo poder de controle do judiciário** sobre os atos do Executivo e do Legislativo"* foi afirmada com o famoso caso *Marbury vs. Madison*, decidido pela Suprema Corte em 1803.

[12] Para o caso brasileiro, a reflexão é desenvolvida, entre outros, por Faria (2004), p. 118-25.

entre os juízes e a população e o papel projetado aos tribunais pelas comunidades.

Estudos canadenses questionam até que ponto o **ativismo** é uma opção ou uma situação apresentada aos juízes, em especial, da Suprema Corte. Scholtz (2009), para tratar dos conflitos sobre terras indígenas, testou a relação entre incerteza nas decisões judiciais e a negociação maior ou menor do governo com as minorias. Ao final, concluiu que as explicações judiciais não podem por si só explicar a **política** de negociação governamental que dependeria da interação dinâmica entre a ação governamental e a habilidade de grupos minoritários agirem coletivamente fora do tribunal.

O trabalho de Scholtz (2009) é importante porque revela **um ponto fundamental metodológico** que é a necessidade de trabalhar **uma série** temporal de decisões relativamente **longa** para poder afirmar algo sobre as variáveis que interferem no pensamento dos Tribunais. No caso canadense, as decisões da Suprema Corte foram analisadas em contexto de 30 anos de políticas sobre a demarcação de terras indígenas, cenário que faz com que cheguem aos tribunais justamente aqueles pontos que são obstruídos pela via negociada entre governo e alguns segmentos sociais minoritários.

Preocupados com essas questões, Hilbink e Woods, (2009: 746-8), procuraram apontar alguns **fatores** que interfeririam na vontade e na capacidade dos juízes **intervirem** nas questões políticas cotidianas. Os autores identificaram:

- **fatores sociais** vinculados à natureza e ao comportamento da comunidade;

- **fatores culturais** relativos aos valores e as normas;

- **fatores estatais** vinculados ao Estado e a sua organização;

- **fatores ideacionais** a partir de ideias que informam teorias.

No desenvolvimento dos argumentos, esses autores afirmam que a prevalência de um fator sobre o outro depende da análise detida do contexto em que atuam.

Para escapar dessa **primeira questão** metodológica, **a análise temporal das decisões de um Tribunal deve procurar incluir vários contextos e estender-se no tempo** na medida em que possibilite a compreensão de eventuais **inflexões no padrão decisório**. Assim, seria imprudente analisar decisões isoladas de seu contexto e da jurisprudência que as inspiram.

Uma **segunda questão** consiste em compreender que **a atuação do Judiciário se dá em arena política compartilhada** com a atuação dos outros poderes – Legislativo e Executivo – e tal consideração merece especial atenção no caso brasileiro. O descrédito paulatino atribuído ao Legislativo soma-se ao hipertrofiado Executivo em cenário que o Judiciário é chamado em muitas oportunidades a atuar como **mediador** entre os Poderes[13] e entre os próprios partidos que compõem o Parlamento[14]. A ausência de mandato eletivo dos juízes, por vezes, é referida como um elemento complicador dessa mediação. Nessa direção, atribuir **ao Judiciário** uma decisão sobre determinados casos que geram discussões intensas na sociedade pode ser uma **estratégia** governamental, conforme assinalaram MacMillan e Tatalovich (2003)

Nessa questão, Hilbink e Woods (2009: 747) contribuem alertando que as análises sobre o **empoderamento** do Judiciário e o seu consequente **ativismo** devem atentar para os graus de atividade da sociedade civil, as interações entre o

[13] Para Faria (2004: 119), o Judiciário é chamado "promover o desempate institucional e superar a paralisia decisória", ao se referir ao embate entre o Legislativo e o Executivo.

[14] O afastamento pelo Supremo da denominada "**cláusula de barreira**", em 2006, é um exemplo de tutela jurisdicional que realiza a mediação entre Partidos Políticos. Na ocasião, a cláusula que impunha que partidos que obtivessem menos que 5% dos votos para deputado federal perderiam quase a totalidade dos recursos do Fundo Partidário, previstas para esse ano em cerca de R$ 120.000.000,00 (Folha de SP, 08/dez/2006, p. A4, Caderno Brasil). Em entrevista à Veja, edição de 31/ago/2011, p. 19-22, a ex-ministra Ellen Gracie lembrou do famoso "**terceiro turno**", quando a minoria vencida no Legislativo recorre à Corte para reverter ou amenizar a derrota.

sistema Judiciário e os atores sociais[15], e entre o Judiciário e as demais instituições e atores estatais. Dessa forma, não são apenas fatores endógenos ao funcionamento do Judiciário e de suas instituições que merecem atenção, mas a interação dessas forças com as organizações políticas e sociais.

Sobre as relações e os arranjos possíveis entre os Poderes, Webber (2009) sugeriu um potencial ganho comum numa **aproximação negociada** entre o Judiciário e o Legislativo. Com a mesma finalidade, mas por métodos distintos, Scholtz (2009) apontou interferências da atuação do Judiciário no comportamento do Executivo, em especial, na negociação com grupos minoritários.

Assim, é relevante compreender os contextos e os seus agentes ao longo do tempo a fim de clarear essas relações entre os Poderes.

Uma **terceira questão** diz respeito à necessária **análise de conjunto das decisões** a partir de um olhar que supere a mera quantificação das decisões. Isso porque fundamentalmente, pode-se tratar do mesmo padrão decisório reproduzido em dezenas e até centenas de julgamentos. Nesse ponto, a ponderação metodológica de Scholtz (2009) sobre a série temporal contribui na medida em que um olhar especializado em determinados casos pode revelar **novas variáveis**.

Isso porque a **técnica** empregada na elaboração das decisões judiciais implica em processo criativo diante de uma situação nova, mas é permeado de uma **prática repetitiva** na medida em que os casos se assemelham, verificadas circunstâncias também similares. Nessa direção, o trabalho de Shapiro (1972), que tratou da natureza do discurso jurídico.

Para Cappelletti (1993: 25-26), a discussão verdadeira se dá quanto ao grau de criatividade, modos, limites e legitimidade da **criatividade judicial**. Contudo, adverte que criatividade não significa direito livre no sentido de

[15] Daniel Brinks (2008) analisou os impactos da atuação de tribunais de países do mundo em desenvolvimento, entre os quais o Brasil e a Índia, quanto à efetivação de direitos econômicos e sociais.

arbitrariamente criado pelo juiz para o caso concreto. Trata-se, assim, de uma criatividade contida e autocontida pelos próprios tribunais.

Koerner (2007: 31), ao elaborar ampla revisão bibliográfica dos estudos sobre a Suprema Corte estadunidense apontou a necessidade de **redefinição** da maneira pela qual **as decisões** judiciais são pensadas e praticadas em nosso país, em especial, quanto àquelas que conformam o **instrumental** do controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal.

O papel dos Tribunais Constitucionais e das Supremas Cortes europeias e anglo-americanas (Conant 2008), bem como das latino-americanas, vem sendo desenvolvido em contexto de ampliação do papel do Judiciário nessas sociedades. Exemplos desses esforços, na América Latina, são os estudos de Yepes (2007) sobre a Colômbia, no qual analisa as potencialidades e os riscos de uma judicialização da política, e os estudos brasileiros sobre o Judiciário e sobre o Supremo Tribunal Federal (STF).

Yepes (2007: 53-4) destaca a essência do processo de judicialização, como **a mudança da arena de decisão** de certos assuntos dos meios políticos para os tribunais ou, ao menos, o forte condicionamento que esses recebem das decisões judiciais colombianas.

Taylor e Da Ros (2004: 118) destacam a ligação do empoderamento judicial com o processo de expansão dos direitos por pressões sociais ou grupos de interesses no Brasil. Nesse sentido, esses atores passaram a contar com os tribunais como agentes com poder de veto de determinadas políticas promovidas pelo Executivo e pelo Legislativo.

A esse respeito, o apontamento de MacMillan e Tatalovich (2003) acerca do **uso** da Suprema Corte canadense **pelo governo** federal com o fim de implementar determinadas **políticas** linguísticas diante da oposição de algumas províncias. Dessa forma, asseveram que uma postura ativista de um tribunal pode significar a execução de objetivos governamentais.

Os mesmos autores (2003: 260) afirmam que ao contrário dos tribunais inferiores, **os juízes da Corte Suprema são atores políticos**, pois suas decisões têm o potencial de **estabelecerem novos precedentes** e **vincularem**, não apenas essa corte, mas todo **o sistema judicial**. Argumentam ainda que há evidências suficientes que demonstram que a ideologia interfere na forma como os juízes votam e, nesse sentido, **a Corte Suprema** (ou o Tribunal que assume essas funções de revisão judicial de decisões políticas) **é um ator político** da maior relevância.

Em linhas gerais, percebe-se a vinculação da expressão judicialização da política a movimentos políticos e sociais mais amplos que aqueles pertinentes ao Judiciário. Por outro lado, as referências ao **ativismo** se ligam à conduta dos julgadores e dos membros de um tribunal. Essa adjetivação recebe especial atenção quando se trata do órgão incumbido da fiscalização do cumprimento da Constituição, por vezes inserido no Poder Judiciário e em outros casos instituído como um Tribunal Constitucional externo a esse Poder. De qualquer modo, verifica-se a maior participação dessas instâncias de **controle** de constitucionalidade no jogo político entre os Poderes. Nesse contexto, o processo de elaboração das decisões a partir do delineamento do pensamento político da Corte é um **itinerário** a ser melhor compreendido nesses 22 anos de julgamentos de mandados de injunção pelo STF.

1.3. Os estudos da Ciência Política brasileira sobre os tribunais

Este item se dispõe a apontar os estudos específicos sobre os tribunais realizados pela Ciência Política Brasileira e suas contribuições na compreensão do processo decisório.

Koerner (2007) discutiu o interesse crescente da Ciência Política pelo papel político dos tribunais constitucionais a partir do início dos anos 1990. Entre as pesquisas desenvolvidas, há uma riqueza e variedade de abordagens, bem como uma proliferação dos aspectos e temas tratados.

Dos estudos precursores sobre a Suprema Corte estadunidense, a Ciência Política criou um instrumental analítico para contextos distintos do ativismo daquele tribunal, sem, contudo, desligar-se de conceitos como o de judicialização da política e de ativismo judicial.

Werneck Vianna (1999) *et alli* apontaram **distinções** entre essas duas ideias. Argumentam que a projeção do papel dos juízes pode não derivar de pretensões ativistas do judiciário, mas resulta de processos de transformações profundas vividas pelas sociedades ocidentais no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Dessa forma, o "*boom* da litigação" se tornou um fenômeno mundial enquanto os políticos perderam prestígio nas democracias contemporâneas. Assim, **o juiz foi colocado no lugar estratégico** das tomadas de decisões em matéria de **políticas públicas**.

Ao citar o constitucionalista alemão Dieter Grimm, os autores (1999: 41) destacam que a importância inédita adquirida pelos juízes na política e na sociedade não pode ser explicada por um suposto ativismo no desempenho dos papéis institucionais desses agentes, mas é resultante de um movimento de judicialização da política.

Assim, judicialização seria um movimento maior enquanto o ativismo um fenômeno a se confirmar por meio de uma análise minuciosa de uma série histórica de decisões.

Sobre esse propósito, Werneck Vianna *et alli* (2007) se propuseram a reanalisar o fenômeno da judicialização da política sete anos após o primeiro estudo (1999). Ao se valerem da análise de **Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade** (ADIs), concluíram que os **ministros** do STF foram

bastante **reservados** tanto na concessão de liminares quanto nas análises de mérito. Contudo, isso não impediu que a oposição, sobretudo aquela mais a esquerda atuasse durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) por meio do uso do Supremo para obstruir políticas públicas.

Contudo, a expressão judicialização da política é carregada de **ambigüidades não sendo útil à análise proposta neste estudo**, como demostraram Koerner e Maciel (2002).

Em estudo publicado em 1997, Arantes procurou dimensionar a presença crescente do Judiciário na vida política nacional em cenário de expansão da atuação governamental e da incorporação de direitos às ideias vinculadas à cidadania e ao seu exercício. Como foco central da análise, o autor discutiu a trajetória do controle de constitucionalidade adotado no Brasil e a singularidade da construção de um sistema híbrido, que permite a fiscalização concentrada assim como a dispersa no sistema judicial.

Na análise da situação adotada pelo **constituinte** de 1987/88 para a nova Lei Maior, esse estudioso ponderou que a **estrutura** judiciária foi diversificada, a lista dos **agentes** legitimados para propor medidas de fiscalização da constitucionalidade foi ampliada, bem como a **competência** do Supremo Tribunal Federal (STF) para o **controle** abstrato das normas foi **concentrada**. Além disso, a garantia frente às omissões resultou em mecanismos de controle concreto e de análise **originária** pelo STF – o mandado de injunção – proposto pelo próprio interessado, bem como a via abstrata de controle de constitucionalidade, por meio da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO)[16].

Para o mesmo autor (1997: 110), com a Constituição de 1988 foi reforçado o papel do Judiciário de **arena de disputa entre sociedade e Estado e entre poderes e órgãos do próprio Estado**. Já o STF, foi adicionado como

[16] A análise originária é aquela que tem início no Tribunal, sem passar pelo crivo de instâncias inferiores do Judiciário.

instância última da resolução de conflitos entre os parlamentares, entre Legislativo e Executivo, e destes com os titulares de direitos e garantias constitucionais. Contudo, o **acúmulo** de novos e de velhos **papéis** teria feito o Judiciário mergulhar em profunda crise tanto na resolução das demandas judiciais quanto na mediação política dos conflitos (1997: 111). Destacou, ainda, a dificuldade do Judiciário, por meio de seu sistema híbrido de controle de constitucionalidade, produzir decisões rápidas e homogêneas para pacificar as relações sociais e políticas (Arantes, 1997: 209). Contudo, a questão central é que a jurisprudência do STF consagrou um controle concentrado de caráter conservador antes da Constituição de 1988 e que permaneceu após a promulgação do Novo Texto.

Na análise da atuação do STF no controle de constitucionalidade, Arantes (1997: 196-7) situou o Tribunal como uma espécie de Poder **Moderador**, posto que político, mas que atua com o sentido último de guardar a Constituição dos excessos dos demais poderes. Contudo, essa afirmação é negada pela atuação da Corte, que não se apresenta como fundamento extraconstitucional para dirimir conflitos em última instância, mas se resguarda o quanto pode fazendo uso da Constituição positiva como referência, restringindo a sua atuação à limitação entre os poderes por meio da decisão judicial, nos estritos parâmetros processuais.

O processo de ampliação do acesso à Justiça e aos órgãos estatais que atuam na defesa de direitos e liberdades fundamentais no pós-1988 propiciou um alargamento quantitativo das questões apresentadas ao Judiciário brasileiro. Esse mecanismo de **ampliação da submissão de conflitos políticos ao Supremo** foi analisado pelo próprio Arantes (1999) e por Maciel (2002).

Arantes (1999) afirma que a outra face da atribuição ao Judiciário da resolução dos conflitos políticos seria a **politização dos órgãos** vinculados à Justiça, especialmente do Ministério Público, propiciada especialmente pelas garantias constitucionais asseguradas aos membros da instituição. Maciel (2002) analisou a emergência do Ministério Público como instituição e classe de agentes

políticos relevantes nesse processo de atribuição da resolução dos conflitos sociais ao Judiciário[17]. Enquanto o primeiro o papel desempenhado por esses órgãos teria o caráter de substituição e tutela dos agentes sociais, a segunda apresenta uma aliança estratégica em face da convergência de valores e interesses.

A expressão judicialização da política e das relações sociais foi objeto de uma obra dirigida por Werneck Vianna (1999). O texto defende que esse fenômeno seria de um lado a ampliação da atuação do poder Judiciário e de outro uma espécie de publicização das questões políticas fundamentais de modo a fomentar um processo mais amplo e envolvendo as relações sociais.

Carvalho (2010) trabalhou o percurso da **revisão** judicial como meio de compreensão da judicialização da política. A abordagem apresenta a expansão do poder judiciário como um fenômeno muito recente. Segundo a narrativa, **de apêndice** do Poder Executivo no Império, o **Judiciário** sofreu seguidas limitações do seu papel de revisor das decisões políticas para apenas em 1988, com a nova Constituição, retomar essa possibilidade, sobretudo, por meio do **controle concentrado de constitucionalidade**. Esse autor (2010: 203) aponta como variáveis explicativas do recente fenômeno da judicialização da política a autonomia do Poder Judiciário e a extensão da quantidade de legitimados ativos para provocar a revisão judicial pelo STF.

Koerner e Maciel (2002) apresentaram **uma crítica quanto ao emprego indiscriminado da expressão judicialização da política**. Concordam com a inadequação do conceito, suscitada por Tate e Valinder no final dos anos

[17] Como evidência do novo poder atribuído ao Judiciário e ao Ministério Público, o caso descrito na edição especial de Época sobre o Supremo, de 15/dez/2008, p. 88-90, quanto à promoção de uma ação civil pública pela Promotoria de Justiça contra o prefeito de um município de três mil habitantes do interior do Rio Grande do Norte que desencadeou a reflexão nacional sobre o nepotismo a partir da chegada da ação ao Supremo em 2004, e que resultou na proibição definitiva da contratação de parentes até o terceiro grau em todos os poderes e em todas as instâncias da administração pública. O caso foi reconhecido como de **repercussão geral** e que associado à discussão da mesma natureza, proposta por uma Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) proposta pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), resultou na edição da **Súmula Vinculante n. 13**.

1990, em função do pouco ativismo dos ministros em ações de inconstitucionalidade (Koerner e Maciel, 2002: 115).

Após analisarem os estudos de Arantes (2002) e de Werneck Vianna (2002), Koerner e Maciel (2002: 129-30) ressaltaram a multiplicidade de significados da expressão judicialização da política, bem como compreendem a **necessidade de uma precisão maior do conceito** para subsidiar análises empíricas e a formulação de problemas para instituições judiciais.

Assim, a expressão judicialização da política **não será empregada neste estudo dada a sua ambigüidade**. Prefere-se o termo **ativismo** judicial – e o seu oposto, o não ativismo – por ser mais apropriado ao enfoque proposto neste estudo.

Para Koerner (2011), as **preocupações fundamentais da Ciência Política** sobre a atuação dos tribunais se vinculam a um questionamento sobre a identificação dos agentes, as políticas promovidas, as relações entre as decisões e os interesses e estratégias envolvidos nos cálculos decisórios, bem como o conjunto de implicações e condicionantes do processo que foi denominado acima de contextos decisórios.

O mesmo autor (2011: 9), considera que os estudos brasileiros de Ciência Política sobre o Judiciário apresentaram **problemas** importantes. A **primeira** questão deriva de uma **apropriação acrítica de teorias e conceitos internacionais**, fortemente marcados pela experiência da Suprema Corte estadunidense. A **segunda** diz respeito a um **emprego**, também **equivocado, de teorias e conceitos utilizados pelos juristas** brasileiros sobre o Judiciário e sobre o controle de constitucionalidade por estudiosos de outras áreas.

Além da crítica aos estudos de Ciência Política sobre o Judiciário e o Direito quanto à acriticidade das análises, Koerner (2011: 630) aponta que também os estudos de doutrinadores jurídicos padecem de **construções conceituais parciais**, **seletivas** e construídas sob um **viés político** sem a

consideração dos processos políticos que deram origem a esses conceitos, interesses e concepções em disputa. Trata-se de um **discurso parcial** e interessado, ora no ativismo, ora na contenção dos tribunais.

Mais do que isso, os trabalhos dos juristas **carecem de críticas substantivas** que raramente são formuladas pelos trabalhos de Ciência Política (Koerner, 2011: 631). Nessa direção, o Capítulo 2 buscará tecer essa crítica sobre o discurso jurídico.

1.4. Ativismo x Não-ativismo do Supremo

Além de defenderem ora o ativismo e ora o não-ativismo ou a autocontenção, cientistas políticos buscaram classificar como **ativista** ou **não-ativista** a atuação do principal Tribunal brasileiro por meio de estudos empíricos.

Nesse contexto, Vieira (1994: 77) afirma que o STF levou às últimas consequências o seu poder de controle de constitucionalidade por ocasião da decisão de inconstitucionalidade quanto à emenda constitucional que instituiu o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). Em razão de ser manifestação do poder constituinte reformador, necessário o envolvimento das duas Casas Legislativas republicanas e por quórum diferenciado, o autor entende que o Supremo exercitou em seu extremo os limites sem justificação constitucional.

Em outro artigo (Vieira, 2008), esse autor voltaria a criticar o que denominou de **Supremocracia**, expressão que diz respeito à usurpação do papel atribuído constitucionalmente aos outros Poderes pela ação dos ministros do

STF[18]. Segundo esse autor, a proeminência da ação do Tribunal em detrimento à do Parlamento teria transformado o tribunal de legislador negativo em poder constituinte reformador.

Na sua visão, é necessário um exercício de **autocontenção** do Supremo associado a uma redistribuição das competências acumuladas pela instituição, a fim de **concentrar** a atuação dos ministros **na jurisdição constitucional**.

Vieira é contrário ao que denominou de postura **excessivamente ativista** do STF por meio da **invasão** do que considera atribuição própria de órgãos representativos e detentores de mandato eletivo. Além disso, o autor destaca que a **falta de clareza quanto aos critérios da ordenação da agenda política** do Supremo merece mais atenção dos analistas.

Carvalho (2004) discute o exercício da **revisão** judicial de um poder político pelo Supremo como um dos indícios de uma judicialização da política. Contudo, ressalta a necessidade de identificação de **parâmetros** claros para definir essa atuação judicializante e ao criticar a amplitude da expressão. Assim, **a crítica sobre a ambigüidade conceitual da expressão judicialização permanece**.

Em sua avaliação, discute os **modelos** atitudinal e estratégico de comportamento judicial empregados nos estudos sobre a Suprema Corte estadunidense, para concluir sobre a **necessidade** de **adequações** desses instrumentos para a análise do caso brasileiro. Em resumo, conclui como **mal dimensionados os critérios** pelos quais se tem chegado a afirmações quanto ao

[18] Segundo esse autor, em entrevista concedida à Época, edição especial sobre o Supremo de 15/dez/2008, p. 94, **o Supremo acumularia funções que estariam divididas em pelo menos três órgãos em outros países:** tribunal de última instância, Corte Constitucional e foro especializado em ações penais contra parlamentares e mandados de segurança contra o Presidente da República. Acrescenta o autor que não é bom que os juízes tomem decisões de natureza política, **devendo o Judiciário se limitar, no máximo, a vetar decisões** desses Poderes se contrarias à Constituição quanto à acusação de que o Tribunal avance sobre atribuições do Executivo e do Legislativo.

ativismo do Judiciário e do Supremo, havendo estudos que comprovariam justamente **o oposto** – a **autocontenção** ou um não-ativismo dos Tribunais, e em especial do Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro.

A análise do julgamento de ADIs, por exemplo, demonstraria para Carvalho (2004) que **ao invés de um ativismo, haveria uma contenção excessiva** do Judiciário no enfrentamento de questões cruciais para a República. Nessa direção, a análise de Cristina Pacheco (2006) também concluiu, sobre o papel exercido pelo Tribunal no primeiro governo FHC, por **uma atuação bastante restritiva do Supremo** quanto às possibilidades disponíveis, por meio de expedientes processuais que **inibiriam** a reflexão sobre as **questões de mérito** dos julgados. Com base nesse expediente, a maioria das ações foi extinta por razões processuais, não sendo, portanto, enfrentadas as questões fundamentais de fato e de direito pelos ministros[19].

Ainda sobre a análise de ADIs, Taylor e Da Ros (2008) mencionaram **a contestação judicial da política** como uma prática político-partidária de uso dos tribunais, em especial do STF, com fins diversos de alcançar uma vitória política. As táticas empregadas por esses grupos nos tribunais, segundo esses autores, vinculam-se a retardar, impedir, desmerecer ou apenas declarar a oposição a determinadas políticas majoritárias. Valendo-se da análise de proposituras de ADIs pelos partidos oposicionistas no período 1998-2007, concluíram que **o mero manejo da ação já produz efeitos no mundo político**, independentemente da obtenção de um resultado parcial ou totalmente favorável no julgamento.

Esse **uso político do Tribunal** de cúpula do país pelos grupos **partidários** minoritários tem sido destacado pelos estudos de Ciência Política, em razão da alta visibilidade, baixo custo e elevada repercussão política para aqueles que o mobilizam.

[19] Em entrevista à Veja, edição de 31/ago/2011, p. 22, a ex-ministra Ellen Gracie declarou que **não via uma atitude concertada do STF para adotar o ativismo judicial**. Em outras palavras, não via um interesse em aumentar o poder do Supremo, concluindo que **as circunstâncias** fizeram do dilema entre ativismo e contenção um aspecto central para a Corte.

Luís Roberto Barroso (2010) também **distingue** a **judicialização** da política do **ativismo** judicial afirmando que a primeira é um fato, uma circunstância do desenho institucional brasileiro inscrito na Constituição de 1988. Entre as causas da judicialização são apontadas a importância de um Judiciário forte e independente nas democracias modernas, certa desilusão com a política majoritária devido a uma crise de representatividade e funcionalidade dos parlamentos e, por último, certa preferência de atores políticos de que certas questões polêmicas sejam decididas pelo judiciário[20].

No Brasil, o autor observa esse movimento a partir do que chamou de "constitucionalização abrangente e analítica", que seria uma transferência de temas do debate político para o universo das **pretensões judicializáveis**, em função do sistema de controle de constitucionalidade que permitiria amplo acesso ao Supremo Tribunal Federal.

O **ativismo**, contudo, diz respeito à escolha de um modo específico de interpretação da Constituição, que **expande** o seu sentido e o seu alcance. Favorável, portanto, aqueles que atuam juridicamente contra o Estado. Não foi, certamente, o que o STF fez, ao menos, nos casos de mandados de injunção.

Para o autor (2010: 7), o **ativismo** judicial *"legitimamente exercido procura extrair o máximo das potencialidades do Texto Constitucional, inclusive e especialmente construindo regras específicas de conduta a partir de enunciados vagos"*. Já **o oposto** do ativismo – a **autocontenção** judiciária – caracteriza-se *"por abrir mais espaço à atuação dos Poderes políticos, tendo por nota fundamental a forte **deferência** em relação às ações e **omissões** desses últimos".*

[20] Segundo Barroso (2010), com a finalidade de evitar ou minimizar os custos políticos em temas profundamente controvertidos. Em entrevista à Veja, edição de 31/ago/2011, p. 19, a ex-ministra Ellen Gracie declarou que **a realidade atual do Tribunal era a da convivência com temas controversos que o Congresso não abordava porque os parlamentares não queriam se comprometer**. Assim, as demandas chegavam ao Supremo que **não tem outra saída** senão decidir sobre esses assuntos.

Entre os fatores políticos que interferem na decisão de Tribunais e de juízes, Barroso (2010: 28-41) destacou os **valores** e a **ideologia** do juiz, a **interação** com outros atores políticos e institucionais, as **perspectivas** de **cumprimento** efetivo da decisão e as **circunstâncias** internas dos órgãos colegiados. No caso do Supremo, o autor (2010: 40) destaca a **deliberação em sessão pública**, que tem como um de seus desdobramentos a soma dos votos como procedimento de construção da decisão e não a construção argumentativa de pronunciamentos consensuais[21].

Diante dos estudos realizados e do material empírico do presente estudo, será verificada a presença de **indícios** que possam auxiliar nesse processo coletivo de análise sobre o comportamento contemporâneo do Supremo no período pós-1988. Em especial, interessa saber **as razões** de um comportamento **não-ativista** pelo Supremo.

Assim, o pensamento e a ação política do Supremo, expressos por meio dos julgamentos de mandados de injunção no período 1988-2010, podem revelar parte desse reposicionamento do principal tribunal brasileiro como agente político e mediador das relações entre os demais poderes da República.

Para além da discussão entre ativistas e não ativistas, **a Ciência Política** vem se preocupando nas últimas duas décadas com **a atuação dos tribunais** como ressaltou Koerner (2007). O caso do mandado de injunção é significativo nessa direção, pois a análise dos contornos definidos pelo Supremo para o alcance desse instrumento processual pode **revelar o pensamento político da Corte** quanto à definição do **seu papel** institucional e da **sua participação política** diante dos demais Poderes.

Em um quadro político-institucional de transferência de poder do Executivo para o Legislativo a partir do novo equilíbrio firmado pela Constituição

[21] Não descarta, contudo, a possibilidade de um ministro acolher a argumentação de outro, mas ressalta a inexistência de uma partilha prévia dos posicionamentos que favoreça uma decisão consensual (Barroso, 2010: 40-1).

de 1988 (Arantes, 1997: 118), o Judiciário e o seu principal Tribunal tiveram reforçado o **papel de revisor judicial de questões políticas**, sobretudo vinculadas aos direitos sociais.

1.5. A tese em relação à produção científica brasileira

Diante do quadro exposto, esta tese toma por base um conjunto de julgamentos que conforma um período longo (pouco mais de 22 anos) sobre um único tipo de ação – o mandado de injunção.

Em perspectiva, o pensamento do Supremo Tribunal Federal construído a partir de **diretrizes muito amplas** inscritas na Constituição da República de 1988, o que possibilitou ao Tribunal **ampla liberdade na construção dos parâmetros e dos procedimentos** de processamento, análise e julgamento dessa ação.

Embora os estudos de Ciência Política não tenham tratado diretamente da omissão inconstitucional e do comportamento do STF diante dela, a questão do papel político desempenhado pela cúpula do Judiciário foi discutido diversas vezes. Em alguns momentos, a **crítica** diz respeito ao **excesso** de atividade política da Corte. Em outros, à **contenção** de seu posicionamento em relação às possibilidades oferecidas pelo ordenamento. Contudo, uma crítica mais aprofundada desses posicionamentos ativista e não-ativista é efetuada pelos trabalhos de juristas, sempre fundados em jurisprudência e em aspectos processuais, **não tratando da problemática política** que envolve a relação com os demais poderes.

Dessa forma, a proposta desta tese é **aliar a análise política à releitura das decisões do Supremo**, o que potencializa uma **discussão**

integrada do pensamento da Corte quanto à omissão inconstitucional e às razões dos posicionamentos adotados em cada momento e em cada contexto.

A **contribuição possível** deste trabalho é, pois, de duas naturezas.

A **primeira**, de caráter **metodológico**, permite identificar precedentes entre os casos que foram julgados procedentes pela Corte. O objetivo é o de superar os indicadores quantitativos por uma análise aprofundada e fora da raiz dos casos a fim de identificar os casos singulares de mandados de injunção acolhidos pela Corte.

A **segunda**, de caráter doutrinário e jurisprudencial, diz respeito à **verificação** da afirmação de boa parcela dos juristas que se debruçaram sobre o estudo do mandado de injunção e atestaram **uma mudança na jurisprudência** da Corte a partir de 2007.

De fato, o que se verifica **não é uma inflexão jurisprudencial**, mas, como será demonstrado no capítulo 5, uma **criação de soluções caso a caso** na conformação de uma jurisprudência para cada contexto/situação ao invés de uma linha evolutiva que iria do não-concretismo ao concretismo individual direto, ou, de uma postura restritiva dos ministros a uma ativista na direção de atribuir amplos efeitos à ação.

Daí, a possibilidade de verificar, no último capítulo da tese, as **razões** e os **cálculos** efetuados pelos ministros do Tribunal nesse processo para restringir o papel constitucional do Supremo e fixá-lo a partir de uma linha muito precocemente definida de não-concretização de direitos pelo Tribunal, com raríssimas e casuísticas exceções.

1.6. Conclusão

Os estudos de Ciência Política revelam **fragilidades** na abordagem do Judiciário e do Direito, bem como de suas instituições como objetos de pesquisa. Mais do que isso, tendem a ser **acríticos** quanto aos conceitos e teorias formuladas pelos juristas e a aderir, sem uma análise política profunda, a teses que defendem, por exemplo, expressões como judicialização da política.

Foram ressaltadas as seguintes **questões metodológicas** dos estudos de Ciência Política verificados, que apontam, na verdade, **preocupações** quanto à abordagem da dinâmica do processo decisório e de suas implicações, sem, contudo, uma reflexão mais aprofundada sobre as decisões judiciais.

Deixada de lado a ideia de judicialização da política, dada a sua ambigüidade, será adotada nesta tese **a concepção de ativismo** judicial – e o seu oposto, **o não-ativismo** – na análise dos julgamentos do STF.

Dessa forma, **a primeira advertência extraída dos estudos** reside em **não considerar contextos e cenários** que propiciam esta ou aquela decisão. É que deslocados do seu tempo, os julgamentos em si não permitem a verificação clara da produção jurisprudencial, de modo a constatar se houve ou não intervenção significativa. Para fugir dessa armadilha, é necessário tomar uma série temporal que possibilite a análise de vários contextos e cenários a fim de verificar a especificidade dos casos, como salientou Scholtz (2009).

A **segunda questão** consiste em **não considerar que a atuação do Judiciário ocorre em arena política compartilhada** do qual participam também o Legislativo e o Executivo, além da atuação contínua de representações sociais que levam ao Judiciário as questões que não foram solucionadas pela via negociada. Nesse sentido, a atribuição da decisão ao Tribunal pode significar uma verdadeira delegação implícita de órgãos deliberativos que dependem do voto popular, especialmente em questões polêmicas que dizem respeito à moral e aos

costumes, como salientaram MacMillan e Tatalovich (2003). A inércia do legislador e do administrador, assim, pode ser uma das variáveis da equação que resulta em decisão do Judiciário, que age apenas mediante provocação, mas que não pode abster-se de decidir ainda que diante de lacunas normativas.

A **terceira questão** diz respeito a uma **análise meramente quantitativa das decisões que não identifique as repetições** discutidas por Shapiro (1972), como parte de um discurso jurídico e que se alternam com a atividade criativa dos juízes. Dessa forma, uma única decisão criativa pode gerar inúmeras decisões no mesmo sentido, sem significar um novo posicionamento do Tribunal diante de um determinado instrumento ou mecanismo processual quanto à amplitude de seus efeitos, mas a mera repetição quase mecânica de um precedente. Assim, é importante **identificar** em série temporal relativamente longa **a criação de precedentes e as repetições (o novo e o reproduzido)**, em especial, nas decisões procedentes. Essas revelariam inflexões no pensamento da Corte no sentido da concretização de direitos.

Por fim, é válido lembrar que a **proeminência contemporânea do Judiciário** nas discussões da agenda política nacional insere-se em contexto que inclui as democracias ocidentais e que passa por uma expressiva **transferência** de questões controversas dos seus fóruns habituais. Nesse sentido, é fundamental considerar **o tempo de decisão**, diverso daquele próprio dos Poderes políticos eletivos. Tempo esse negado ao Judiciário, que acaba por fazer uso de outros expedientes, que lhes são próprios, como é o caso das **não-decisões por razões processuais ou das especificações jurisprudenciais de requisitos**, o que constitui verdadeira **criação de filtros processuais** para determinadas questões limites. Entre essas, como se verá no próximo capítulo, as situações que desafiam o mandado de injunção, instrumento processual que coloca frente a frente o Judiciário e os demais poderes diante da omissão inconstitucional.

Assim, **a partir dessa análise crítica** dos trabalhos de Ciência Política acerca dos tribunais e do STF (Capítulo 1), a análise se concentra nos novos instrumentos criados pela Constituição de 1988 e nos **novos papeis** atribuídos ao Judiciário (Capítulo 2). Noutro capítulo será tratado **o papel fundamentalmente político** da discussão acerca da **omissão inconstitucional**, uma criação jurisprudencial que contou com forte apelo dos ministros à doutrina e à jurisprudência portuguesas (Capítulo 3).

Cap. 2. A Nova Constituição,
o STF e os novos instrumentos
de controle da inconstitucionalidade omissiva

2.1. Introdução

Este capítulo trata das inovações provenientes do novo texto constitucional e das discussões que antecederam e continuaram após a criação dos instrumentos processuais de combate à omissão inconstitucional.

A **primeira** delas é a **emergência da omissão normativa inconstitucional como um problema**, inserido apenas na Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988, após um processo de vinte meses de elaboração colegiada levada a cabo por uma Assembleia Nacional Constituinte. Foram criados dois mecanismos de prevenção à omissão na regulamentação de dispositivos constitucionais, em especial, quanto aos que dispusessem sobre direitos, liberdades e prerrogativas dos brasileiros.

A **segunda** é a especificação da discussão sobre **o mandado de injunção e dos poderes que atribuiria ao Judiciário** no controle das omissões quanto aos dispositivos constitucionais.

A **terceira** é a observação sobre **a prevalência dos debates sobre os efeitos da decisão em mandado de injunção mesmo após a aprovação do Texto Constitucional**, em espécie de terceiro turno que permanece aberto até hoje enquanto não é regulamentado efetivamente o alcance do instrumento injuncional.

Nesse percurso, o papel do STF na nova Constituição é redesenhado a partir da ampliação de sua competência fundada em modelo híbrido de última instância do Judiciário e Corte Constitucional. A omissão normativa inconstitucional surge como um problema, não apenas nas discussões do Supremo, mas com uma questão política de enfrentamento entre o Judiciário e os demais Poderes da República a partir de instrumentos como o mandado de injunção e a ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão.

Nesse contexto, após o debate inicial sobre a autoaplicabilidade ou não do instrumento injuncional, são discutidos três estudos que apontam para as possibilidades do mandado de injunção não concedidas aos cidadãos em face da postura autocontida do Tribunal. Por fim, as críticas de juristas sobre o pensamento e a prática do STF.

Em linhas gerais, é desencadeado o processo de negociação quanto à elaboração da nova Constituição brasileira com a discussão da sucessão presidencial de 1984, o movimento das "Diretas Já" e toda a negociação que possibilitou a transição do governo militar ao governo civil.

Um dos compromissos da "Nova República" era justamente a convocação de uma **Assembleia Nacional Constituinte** (**ANC**) a fim de elaborar os novos parâmetros e orientações do **recém fundado Estado Democrático de Direito brasileiro.** Compromisso cumprido não pelo presidente eleito, mas por aquele que de fato recebeu a faixa e cumpriu o primeiro mandato de um civil após 21 anos de regime militar – José Sarney.

Coube ao Presidente Sarney, político de destaque no apoio aos governos militares, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte eleita em 1986, pelo voto direto popular, mas não exclusivamente para essa atividade. Nesse contexto de transição política e luta contra a inflação galopante, foram escolhidos, os constituintes que seriam responsáveis pelo trabalho de 20 meses iniciado em fevereiro de 1987 e findo em setembro de 1988 por meio de um relatório final aprovado e transformado na nova Constituição de 1988, sob a condução de Ulysses Guimarães[22].

[22] Os trabalhos da Constituinte foram divididos em 24 subcomissões, depois fundidas em oito comissões temáticas, até passar pela análise de uma Comissão de Sistematização. Apesar da aprovação de uma série de direitos trabalhistas e sociais nas etapas iniciais dos trabalhos e a emergência do denominado **Centrão**, decisões fundamentais foram tomadas como a ampliação do mandado do então presidente, de quatro para cinco anos e a manutenção do sistema presidencialista, com nuances parlamentaristas. No mais, houve o restabelecimento do *habeas corpus* e a ampliação das garantias individuais, bem como avanços significativos em temas como meio ambiente, direitos dos índios, do consumidor e das crianças (AMARAL, Ricardo – realizou a

A presidência dos trabalhos constituintes coube ao Deputado Ulisses Guimarães, vinculado ao PMDB assim como o Presidente da República e a maioria dos constituintes. Apesar do amplo espectro de partidos que formaram o conjunto dos constituintes destacaram-se quantitativamente o PMDB e o PFL, que juntos ocuparam mais da metade das cadeiras.

Contudo, antes de prosseguir no resgate do processo constituinte são apresentadas algumas concepções que esclarecem o significado da Constituição na República brasileira e o fundamento do poder constituinte. Nesse resgate, é fundamental a concepção do exercício de controles recíprocos entre os Poderes de Estado que supera a rigidez de uma determinada leitura da teoria da Separação de Poderes de Montesquieu.

2.2. A Constituição e a República – breves notas

Autores como Streck e Morais (2003: 166), afirmam que a República surge como aspiração da população por um governo democrático, por meio da ampliação da participação popular e da ideia central de limitação do poder do governo. Nessa **limitação do poder**, a transferência da fonte do governante para o povo é simbólica e faz com que todos os agentes políticos ajam por delegação popular e não por direito hereditário, sanguíneo ou congênere. Nesse sentido, é a vontade do Texto Constitucional que prevalece sobre àquelas dos mandatários.

Os mesmos autores apontam entre as características fundamentais da República a **temporariedade de mando** por meio de mandatos com prazos fixos, a **eletividade** promovida pela escolha dos delegados pelo povo e a **responsabilidade** inerente ao chefe de governo ou ao chefe de Estado, aliada a

---

cobertura jornalística das atividades da Constituinte para o Jornal do Brasil e Folha de São Paulo, em 1987-88).

natural e necessária **prestação de contas** ao Parlamento (Streck e Morais, 2003: 167).

Uma ideia fundamental de **limitação do poder do governante** é corporificada pela Constituição do Estado. Para Bonavides (2011: 80), trata-se de uma **vontade inscrita pelos representantes do povo** e que define o conjunto de normas que organiza o poder político por meio da distribuição de competências e do exercício da autoridade, bem como a forma de governo e os direitos dos cidadãos. É, sem dúvida, um conjunto de **definições** que estruturam o Estado e atribuem aos governantes tanto o poder de direção quanto as responsabilidades de prestação de contas aos representados.

Nessa complexa organização, destacam-se a **definição dos Poderes de Estado** e de suas **organizações** e **competências**. Modernamente, às **funções típicas** de cada um desses Poderes foram acrescidas outras – **atípicas** – que conformam um sistema de fiscalização recíproco desempenhado por cada um dos Poderes em relação aos demais. Dessa forma, Legislativo, Executivo e Judiciário conformam um equilíbrio tênue pautado pelo exercício das funções típicas associado ao balanço realizado por esses freios e contrapesos.

Cappelletti (1993: 55) destaca que mesmo na França, berço da separação rígida entre os Poderes assim como em outros países da Europa Continental, já há um movimento do sistema **da rígida separação para o sistema de controles recíprocos**. Nessa concepção, atuam de forma mais dependente uns dos outros por meio do exercício de atividades que decorrem das atribuições específicas, mas que acabam operando como mecanismos de **controle externos** dos outros Poderes.

Para Bonavides (2011: 130-1), a Constituição é **unidade** que repousa em princípios. Daí, uma interpretação constitucional fundada em **valores** essenciais ser necessariamente sistemática e alicerçada em direitos e garantias fundamentais que orientam a interpretação de todas as demais normas.

A **elaboração** de uma Constituição é marcada pelo **tempo** e pelo **momento político** do Estado em questão. Bonavides (2011: 143) destaca que o **poder constituinte** sempre existiu do ponto de vista formal, ou seja, meios para constituir a Constituição, a forma de estado, a organização e a estrutura da sociedade política. Contudo, é uma criação do século XVIII do ponto de vista material a fim de manifestar a legitimidade como uma crença nas virtudes e valores que aderem ao seu titular.

Ainda para Bonavides (2011: 144), o poder constituinte completa o processo de institucionalização e despersonalização do poder, marco de todo a teoria sobre o Direito Constitucional moderno.

Ressalta esse autor (2011: 145) que o poder constituinte não se confunde com os demais poderes instituídos. Na engenhosa fórmula de Sieyès, atesta que pertence ao povo e é exercido por representantes especialmente escolhidos para essa função, vedados a esse grupo todo o exercício de poderes típicos dos poderes instituídos.

Essa breve digressão sobre a República, a Constituição e o poder constituinte prepara os itens seguintes que tratarão do percurso constitucional brasileiro de 1988, desde a instituição da Assembleia Nacional Constituinte, não exclusiva para esse fim ao contrário da fórmula de Sieyès, até as inovações do Novo Texto, entre as quais o mandado de injunção.

2.3. A Assembleia Nacional Constituinte e a emergência da omissão inconstitucional

A critica de Celso Antonio Bandeira de Melo (1986) está na raiz da problemática que envolveu os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) na elaboração e, depois, no texto final da Constituição – *"falta-lhe eficácia*

jurídica" ou, de outra forma, *"o que falta nas Constituições brasileiras é um dispositivo suficientemente explícito e claro que permita aos interessados reclamar judicialmente aquilo que ela declara outorgar".*

Apesar de se referir ao conjunto dos textos constitucionais brasileiros, a sugestão de Bandeira de Mello destinava-se aos trabalhos do legislador originário de 1986/87, quanto à criação de uma ação judicial destinada a fazer valer a **fruição de um bem jurídico abstratamente previsto em regra constitucional** quando ação ou omissão estatal impuser-lhe agravo ou impedimento. Como legitimados para propor tal ação, foram arrolados tanto o indivíduo quanto entidades de classe em favor de seus filiados.

E o mais importante – o objeto da ação será **uma prestação do Poder Público se o agravo consistir em omissão** ou a anulação do ato ou dos atos se consistir em uma comissão. Ainda quanto à omissão, decidirá o juiz com base na analogia, nos princípios e nas disposições normativas de outros países nos quais se regule o mesmo ou direito similar.

Radical em suas afirmações, Bandeira de Mello afirmava que sem garantias de eficácia, o novo texto não superaria os anteriores em direitos e em conquistas sociais.

Na mesma direção, a posição de Continentino (2011/2012), para quem o dilema do constituinte consistia em, de um lado, criar mecanismos de garantia da Nova Constituição com o risco de ampliar a competência do Judiciário ou conceber o Novo Texto de natureza meramente simbólica.

Esse autor (2011/2012: 2) afirma que a posição atual do Supremo destoa do desenvolvimento histórico do instrumento injuncional criado pelo constituinte para combater a omissão inconstitucional.

Continentino defende que o resgate das propostas e discursos dos constituintes que comprovariam tese e finalidade distintas para o mandado de injunção em relação àquele que seria fixado no precedente original da Corte para

essa nova ação constitucional, o MI 107-QO (**questão de ordem** em mandado de injunção), relatado pelo Min. Moreira Alves. Tais finalidades estariam muito mais vinculadas à ruptura com um sistema constitucional inefetivo do que à limitação do Judiciário à mera comunicação da omissão ao Poder competente.

Em síntese, esse autor atribui (2011/2012: 8) ao Senador Virgílio Távora (PDS-CE) a **primeira iniciativa** do instituto injuntivo, por meio da Sugestão de Norma Constitucional n. 155-4, sugerindo a aplicação desse instrumento processual *"sempre que se caracterizar a inconstitucionalidade por omissão"*, com o emprego do rito processual do mandado de segurança.

Em que pese a abrangência da aplicação, salientada pelo emprego da expressão "**sempre**", a justificação da sugestão restringiu a utilização da injunção aos **casos concretos** e deixou clara a tradição constitucional ineficaz brasileira por meio da inércia dos poderes constituídos e a inexistência de instrumentos aptos para exigir a efetivação de direitos subjetivos previstos em normas programáticas.

Do mesmo constituinte, a Sugestão n. 156-2 previa que a **não edição** de atos ou normas que implementassem a Constituição pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário implicaria em **inconstitucionalidade** por omissão[23].

Uma nova proposta, de autoria do constituinte Ruy Bacellar (PMDB-BA)[24] por meio da Sugestão de Norma Constitucional n. 367-1, previa que os **direitos** conferidos pela Constituição *"que dependam de lei ou providência do Estado serão assegurados por 'mandado de injunção', no caso de omissão do*

[23] Tanto essa como a anterior Sugestão foram apresentadas na 41ª. Sessão da ANC, em 27/abr/1987 (Continentino, 2011/2012: 8-9).

[24] Há um Projeto de Lei (PL) tramitando na Câmara, n. 6.002/1990, que foi proposto por esse parlamentar em 05/fev/1990, no Senado Federal. Em 23/mai/2012, os deputados federais Fabio Trad (PMDB-MT) e Nazareno Fonteles (PT-PI) requereram à Comissão de Constituição e Justiça a realização de audiência pública para discutir a regulamentação do mandado de injunção individual e coletivo. A esse PL, foi apensado outro, de autoria do deputado Flávio Dino (PCdoB-MA), de n. 6.128/2009. O texto original do PL 6.002/1990 está disponível no site da Câmara Federal, na edição de 14/dez/1990 do Diário do Congresso Nacional, p. 14.239/40 http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD14DEZ1990.pdf#page=17

Poder Público.", acrescentando que o rito a ser observado seria o mesmo do mandado de segurança para direitos específicos, tais como os vinculados à educação e à saúde.[25].

Entre os discursos, Continentino (2011/2012: 11-12) menciona alguns parlamentares constituintes, entre os quais, o Senador Alfredo Campos (PMDB-MG) que descrevia o mandado de injunção como **instrumento máximo da cidadania e da democracia** voltado a cobrar do Governo o poder-dever de implementar a Constituição e a ela submeter-se[26].

Outro constituinte mencionado foi o Deputado Ivo Lech (PMDB-RS), que declarava o mandado de injunção como **um instrumento de concretização democrática** por meio da qual o cidadão pode acionar o Judiciário para tornar viável o direito constitucional estabelecido[27].

Continentino destaca que poucos os constituintes trabalharam com o mandado de injunção em vista do instrumento **se voltar contra a inércia dos Poderes**, entre os quais o próprio Legislativo. Nesse sentido, houve **tentativas** contínuas de **modificá-lo** de modo a **reduzir o seu alcance** ou mesmo **baní-lo** do Texto Constitucional[28].

As sugestões iniciais foram sendo modificadas e a versão que integrou o Projeto sistematizado por Bernardo Cabral (PMDB-AM) previu o mandado de injunção em dois Títulos: nas Garantias Individuais e na Ordem Social.

No Título Garantias Individuais, o instrumento foi previsto como **garantidor da inviolabilidade dos direitos e liberdades** da pessoa e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à pessoa, à soberania e à cidadania, como inciso IV do art. 32 do Projeto, além de figurar no *caput* do art. 36, por meio

[25] Apresentada na 45ª. Sessão da ANC, em 03/abr/1987 (Continentino, 2011/2012: 10).

[26] Ata da 322ª. Sessão da ANC, em 23/ago/1988 (Continentino, 2011/2012: 8)

[27] Ata da 306ª. Sessão da ANC, em 26/jul/1988 (Continentino, 2011/2012; 12).

[28] O autor menciona uma série de estratégias utilizadas por alguns constituintes.

da descrição de seu rito, a partir daquele observado no mandado de segurança, repetindo-se a sua finalidade.

No Título Ordem Social, o mandado de injunção foi inserido como **mecanismo de garantia do direito público e subjetivo de acesso ao ensino** obrigatório e gratuito contra o Estado, no §1º. do art. 373 do Projeto.

Segundo Continentino, após a aprovação do 2º. Substitutivo do Relator, terceiro anteprojeto de Constituição, foi apresentado um Substitutivo à Comissão de Emendas do plenário, que ficou conhecido como Projeto de Constituição "A". Votado em dois turnos, esse documento previa o mandado de injunção tão somente no art. 6º., de então, cujo *caput* tratava da **igualdade de todos perante a lei** para especificar no §51 a concessão do mandado de injunção sempre que, **na forma da lei**, 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**.

Após a votação em 1º. Turno desse Projeto "A", a disposição sobre mandado de injunção, que já havia sido **suprimida** do Título sobre a Ordem Social, foi **realocada** no art. 5º. da Constituição Federal, inciso LXXI, para prever a concessão da 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.** Continentino destaca que a desvinculação do mandado de injunção da lei, como previsto no texto original do Projeto "A", **o afastou de regulamentação por lei ordinária ou complementar**, bem como do rito do mandado de segurança (vinculação que vinha desde a origem do instrumento), mas atribuiu-lhe aplicação imediata[29].

[29] Contudo, como se verá, a **autoaplicabilidade** ou a inexigência de regulamentação do instrumento possibilitou ao Supremo uma interpretação restritiva dos efeitos da injunção. Trata-se de uma **omissão do próprio constituinte** que propiciou, por meio de uma interpretação criativa dos ministros, a prevalência da linha restritiva ou não concretista acórdão do MI 107-QO. Em

2.4. A limitação do mandado de injunção no momento da promulgação da Constituição

Havia movimentos divergentes em pelo menos três arenas quanto à aprovação do mandado de injunção no texto final da Constituição de 1988. No Congresso Nacional, no STF e na opinião pública.

No Congresso apesar das propostas de criação do novo instrumento, a orientação prevalente deixou de regulamentá-lo e transferiu ao Judiciário a definição de parâmetros restritivos como se verá por ocasião da fixação do precedente original pelo STF.

Nessa Corte, prevalência mais uma vez da linha restritiva como ficaria claro por ocasião do acórdão do MI 107 que fixou parâmetros que praticamente anularam o mandado de injunção ao equipará-lo à ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

A opinião pública, representada pelas associações e entidades civis lutava pela garantia de direitos, sem força, contudo, para fazer valer sua posição na Assembleia Nacional Constituinte.

Marca dessas posições restritivas do Congresso e do STF é sintetizada pelo fato de até hoje, fevereiro de 2012, a discussão se arrastar na Casa do Povo, com o devido apoio da cúpula do Judiciário.

A aplicação imediata se deu nos termos do fixado pelo Supremo no julgamento do MI 107-QO, relatado pelo Min. Moreira Alves. Em síntese, reduziu os efeitos à declaração da omissão, a exemplo dos efeitos da ADO.

Ao contrário dessa interpretação, no Projeto de Lei n. 6.002/1990 da Câmara Federal (n. 78/1988 no Senado Federal), o então Senador Ruy Bacellar (PMDB-BA) previu, no art. 7º., que:

---

outras palavras, uma espécie de Emenda Constitucional fixada pelo Judiciário contra o histórico do instrumento injuntivo.

> *"julgado procedente o pedido,* ***o juiz especificará as condições em que o direito deverá ser exercido*** *e determinará a expedição de* ***mandado de injunção*** *a favor do requerente para ser cumprido por pessoa, órgão ou entidade, perante o qual se pleiteia o direito."*

A clareza do texto dispensa comentários e retrata justamente a concepção da **linha concretista individual direta** que viabiliza o direito ao requerente, de imediato, em contraposição à linha fixada pelo Supremo, a **não concretista**.

Relevante, pois, salientar as **distinções** entre os instrumentos de controle da omissão inconstitucional – a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e o Mandado de Injunção (MI), organizadas por Piovesan (1995: 161), quanto aos seguintes aspectos:

OMISSÃO INCONSTITUCIONAL – MI e ADO		
Aspecto	**MI**	**ADO**
Objeto da Tutela ou proteção	O direito **subjetivo** (apenas do requerente)	O direito objetivo (a lei ou ato em si)
Natureza da Fiscalização	**Concreta** (o fato)	Abstrata (a lei ou ato)
Finalidade da ação	**Viabilização** de um direito	Efetividade de uma norma constitucional
Objetivo do pedido	Tornar **viável** um direito subjetivo lesado pela ausência de norma regulamentadora	Decisão que estimule a produção de medida que torne efetiva a Constituição

Providência na hipótese de procedência do pedido	Declara-se o direito para que dele possa **desfrutar** o requerente	Comunica-se a omissão ao órgão/Poder inerte
Efeitos da decisão procedente	**Entre as partes** (*inter partes)* porque agem sobre o **caso**	**Para todos** (*erga omnes*) porque agem sobre a **norma**
Legitimidade ativa (para propor a ação)	**Qualquer pessoa/cidadão**	**Apenas os entes** mencionados no **art. 103, I a X da CF.**
Competência para julgar	**Difusa**, varia de acordo com o órgão/autoridade omisso	Concentrada no **STF**

Portanto, desde a promulgação da Constituição já havia **propostas de regulamentação do mandado de injunção** no sentido de conferir-lhe **eficácia plena** para concretizar o direito do requerente, em contraposição à interpretação majoritária do Supremo, fixada por meio do MI 107-QO. O fato do PL se manter em discussão, após quase 24 anos de sua apresentação, revela a dificuldade da questão a ser solucionada pelo Legislativo contra a sua omissão e a de outros Poderes[30].

O último andamento do Projeto, já aprovado pelo Senado Federal, informa que o Projeto de Lei n°. 6.002/9090 da Câmara Federal está em fase de apreciação pela Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania da Câmara Federal, após parecer pela aprovação do relator Dep. Vicente Cândido (PT-SP).[31]

[30] Continentino (2011/2012: 1) destaca que o PL n. 6.128/2009, proposto pelo deputado federal Flávio Dino (PCdoB-MA) e elaborado pelo "Grupo do Pacto Republicano de Estado", coordenado pelos Ministros Gilmar Mendes (STF) e Teori Albino Zavascki (**STJ**), nomeado para substituir o Min. Cezar Peluso, no STF, em setembro de 2012.

[31] Conforme consulta realizada em 01/jan/2013, às 14h00 e disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21268

A esse, foram apensados os Projetos n. 6.839/2006 e 6.128/2009 entre outros[32], bem como firmado o posicionamento concretista em relação à linha adotada no substitutivo. Em 23/mai/2012 foi requerida pelos Deputados Federais Fabio Trad (PMDB-MS) e Nazareno Fonteles (PT-PI) **audiência pública** com a oitiva de especialistas para tratar da questão da regulamentação do mandado de injunção, ainda sem data para ocorrer. No Senado Federal, o Projeto n°. 78/1988 está no Arquivo e aguarda a decisão da Câmara dos Deputados desde 08/jan/2007.[33].

O texto do art. 11 do substitutivo define os efeitos da decisão:

> *"A decisão que **julgar procedente o pedido** declarará a ocorrência da omissão inconstitucional, comunicando a decisão ao órgão ou autoridade em mora, **e suprirá a falta de norma regulamentadora**, com eficácia **inter partes*** [sic]*, **formulando supletivamente as regras que deverão ser observadas para o cumprimento do preceito constitucional fundamento da impetração**, até que o órgão ou autoridade competente supra essa lacuna."*

Em primeiro lugar, a atuação do Tribunal vai além da mera declaração e ciência do fato ao órgão/autoridade competente. O texto é claro ao afirmar que esse atuará *"formulando supletivamente as regras para o cumprimento do preceito constitucional"* até que a autoridade competente a regulamente. Os efeitos, contudo, permanecem entre as partes e não têm o condão de serem estendidos a outros jurisdicionados.

---

[32] Consulta à árvore completa de apensados e de outras matérias vinculadas disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_arvore_tramitacoes;jsessionid=086C4D2C9088E01CDDF526B0595EAF65.node2?idProposicao=21268 (consulta em 01/jan/2013, às 14h30).

[33] Conforme consulta realizada em 01/jan/2013, mediante cadastro individual prévio e disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/Detalhes.asp?p_cod_mate=1255 . A audiência pública referida teve os seguintes especialistas convidados: Dra. Flávia Piovesan – Doutora em Direito – PUC/SP; Dr. André Puccinelli Junior – Mestre e Doutorando – PUC/SP; Dr. Luís Inácion Lucena Adams – Advogado Geral da União; Dr. Elival da Silva Ramos – Doutor em Direito – USP/SP, conforme Requerimento datado de 22/mai/2012 e protocolizado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pelos Deps. Fabio Trad (PMDB/RS) e Nazareno Fonteles (PT/PI).

A audiência pública, ainda sem data, deverá colocar ponto final à discussão sobre os efeitos e a extensão da decisão do mandado de injunção.

2.5. O papel do STF na nova Constituição

Para Oscar Vilhena Vieira (1994: 71), **a Constituição** de 1988 **transferiu um enorme poder aos ministros do Supremo** e alterou profundamente a natureza do **papel** a ser desempenhado por esse órgão no sistema político brasileiro. Propõe-se a analisar, nesse artigo, a natureza e as consequências dessa ampliação, bem como as dificuldades de justificação desse poder frente às teorias da democracia.

Segundo o autor, as democracias constitucionais contemporâneas tentam conciliar o estabelecimento de procedimentos para o funcionamento do sistema democrático com esferas de **imunidade** que devem ser asseguradas pelos tribunais na forma de direitos. Os Tribunais, continua, seriam **instrumentos** essenciais na concretização do Estado Democrático de Direito por meio de uma atuação que primasse pelo reconhecimento das decisões majoritárias dos Parlamentos.

Ao dispor sobre os modelos de arranjos institucionais entre democracia e constitucionalismo, afirma que **os Tribunais não possuem lastro democrático** para violar o princípio majoritário, segundo afirma, de forma ilegítima. Nessa linha, os **únicos limites** admitidos às decisões dos representantes do povo seriam aqueles que assegurariam a perpetuação da participação de todos no processo de decisão democrático e em igualdade de condições (Vieira, 1994: 73).

Fernando Abrucio (2008), cientista político, afirma que a Constituição de 1988 trouxe novidades de duas ordens: **ampliação dos direitos políticos** e a

ampliação do número de atores institucionais capazes de influenciar no jogo político.

Quanto ao primeiro tema, a ampliação dos direitos políticos, foi afastada a proibição do voto do analfabeto e possibilitado o voto aos 16 anos, bem como a criação de novas formas de participação política de natureza semidireta, como o plebiscito e o referendo.

Quanto ao segundo, o Ministério Público e **o Supremo** Tribunal Federal, governos subnacionais (estados, municípios e o Distrito Federal), o Congresso Nacional e as organizações civis da sociedade passaram a desempenhar **o papel de peças-chaves** de um sistema até então concentrado no governo federal e na Presidência da República. Ressalta, contudo, que as medidas provisórias, o processo orçamentário e a capacidade de nomeação política constituem mecanismos que garantem a força do Executivo diante dos demais Poderes.

Para Carvalho (2007: 171), o **controle de constitucionalidade** resultou de um **novo constitucionalismo** que surgiu após o fim da Segunda Guerra Mundial e que fez emergir as Cortes ou Tribunais Constitucionais que estabeleceram a **supremacia da Constituição** diante das demais leis.

Assim, aos Tribunais Constitucionais competiria **a fiscalização da submissão das decisões governamentais e parlamentares às de caráter efetivamente constitucional**. Em outras palavras, a consagração do princípio da supremacia da Constituição. Nesse caso, diante de oposição entre a vontade da maioria e a vontade constitucional, o órgão fiscalizador estaria autorizado a bloquear a primeira em benefício da segunda. Essa é a essência da **guarda da Constituição**. A justificativa para essa ação é a de que em Constituições super-rígidas[34], há cláusulas acima do processo de decisão coletiva dos parlamentos e

[34] Trata-se de um dos tipos de uma classificação das Constituições de acordo com a possibilidade de revisão de conteúdos. As **Constituições rígidas** apresentam obstáculos à redução de alguns direitos, garantias e liberdades. De fato, podem ser alteradas desde que somente para ampliá-las e nunca para restringi-las.

dos governantes, na forma de direitos anteriores ao próprio Estado e assim intangíveis (Vieira, 1994: 74).

A adoção de cláusulas protegidas de restrições até por emendas constitucionais, como os direitos individuais e o voto secreto, incluiu o Brasil no sistema de Constituições super-rígidas. Vieira (1994: 75) afirma que essa opção de modelo constitucional *"super-fortaleceu"* o Supremo Tribunal Constitucional (STF) por meio de uma série de novas atribuições.

No Contexto da Assembleia Constituinte, o Judiciário e o STF participaram como corpo político e institucional tanto do processo de elaboração quanto das definições inscritas na Carta Política de 1988.

Quanto à participação indireta no processo de elaboração da Constituição, **o Judiciário**, sobretudo por meio dos ministros do STF, **atuou para concentrar poderes** e de alguma forma encontrar os meios para a extensão dos órgãos e do aparato judiciário. [35]

A estrutura diferenciada foi fruto da criação dos **Tribunais Regionais Federais** em cinco regiões brasileiras, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) que recebeu várias das competências do STF e substituiu o antigo Tribunal Federal de Recursos (TFR).

Além de **instrumentos** introduzidos pela Constituição de 1988 que teriam ampliado o poder do Supremo Tribunal Federal[36], como o **Mandado de Injunção** (**MI**) e a Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental

[35] Apesar disso, em entrevista à Veja, de 31/ago/2011, a ex-ministra Ellen Gracie afirmou que até 1988, o Supremo **podia escolher os casos** que iria analisar, o que mantinha o número de processos em um patamar manejável. Com a Constituição de 1988, essa **prerrogativa foi retirada da Corte**, o que resultou, associado ao detalhismo do novo Texto, à explosão da possibilidade de questionamento pelos advogados de questões constitucionais. O auge dessa expansão teria ocorrido em meados da primeira década do séc. XXI, época em que chegaram a ser distribuídos 150.000 processos entre os gabinetes dos ministros. Com o advento da reforma de 2005, pela emenda constitucional n. 45, os institutos da repercussão geral e da súmula vinculante teriam atuado na redução desse volume, chegando aos 15.000 processos distribuídos em 2010.

[36] Reportagem de Ricardo Amaral para a edição especial de Época, sobre o Supremo, "**Os novos poderes da Justiça**", edição de 15/dez/2008, p. 88.

(ADPF), foram agregados **mecanismos** como a Súmula Vinculante, a repercussão geral e o *amicus curiae*[37] por meio da reforma do Judiciário de 2004.

Nas palavras de Luís Roberto Barroso (2011: 228), **a jurisdição constitucional** compreende **duas espécies de atuação**: a **primeira**, quanto à **aplicação direta** da Constituição às situações por ela previstas; a **segunda**, relativa à **aplicação indireta** da Constituição, a fim de que seja aferida a validade de uma norma infraconstitucional (controle de constitucionalidade) ou para atribuir ao Texto o melhor sentido diante de uma pluralidade de possibilidades (interpretação conforme a Constituição). Dessa forma, conclui, a **jurisdição constitucional compreende o poder** de aplicação **direta** da Constituição por juízes e tribunais, a aplicação **indireta** por meio do controle de constitucionalidade das leis e dos atos estatais e na interpretação do ordenamento infraconstitucional conforme a Constituição.

No que diz respeito ao controle de constitucionalidade, a combinação de sistemas que congrega o controle **concentrado** por meio da análise da lei em abstrato pela Corte Constitucional associado ao controle **difuso** ou incidental realizado por todos os juízes do país foi mantido. Houve uma grande **expansão** das pessoas aptas (**legitimados**) para promover as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIns), desconcentrando tal atribuição do Procurador-Geral da República, mas mantendo-o como um dos agentes atuais dessa promoção.

Ainda quanto ao controle de constitucionalidade, foram criados dois **novos instrumentos** para o combate a um tipo específico de inconstitucionalidade – aquela resultante da **omissão** do agente político responsável pela regulamentação da previsão constitucional de direitos,

[37]A **Súmula Vinculante** possibilita a extensão da validade de decisões do Supremo para todas as novas ações semelhantes **vinculando tribunais e a administração** pública. A **repercussão geral** foi constituída como um dos requisitos de análise do caso pela Corte e diz respeito a um **juízo** realizado pelo ministro relator quanto ao impacto e à importância da discussão para a sociedade que pode priorizar a análise dessa demanda. A figura do ***amicus curiae*** ou do amigo da Corte permite a participação de entidades interessadas na discussão do processo a fim de que contribuam no processo de convencimento sem a condição de partes.

liberdades e prerrogativas dos cidadãos. Esses instrumentos foram: a espécie omissiva da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – a ADIn por omissão ou ADO – e o **Mandado de Injunção** (**MI**).

A ADO consiste em via de controle concentrado[38] e abstrato[39] de constitucionalidade a ser proposta originalmente no STF. O mandado de injunção é um meio processual a ser utilizado pelo cidadão ou conjunto de cidadãos em face de uma não regulamentação que torne inexequível direito, liberdade ou prerrogativa. Em relação à ADO, também é uma espécie de controle concentrado[40]

As **diferenças** fundamentais entre esses novos instrumentos dão conta do foro de julgamento (da análise original pelo STF no caso da primeira e em alguns do segundo instrumento apenas em relação a algumas pessoas competentes para a regulamentação necessária), do tipo da análise (em tese ou abstrata no primeiro e concreta no segundo), dos efeitos (gerais no primeiro e apenas para as partes no segundo) e, fundamentalmente, no alcance dos efeitos da procedência do pedido (declaração da omissão no primeiro e supressão da lacuna no segundo).

Cético quanto às possibilidades do mandado de injunção e da ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão, Cordeiro Guerra (1989), ministro próximo à direita militar, afirma que o Constituinte jogou o problema da regulamentação de dispositivos constitucionais para o futuro, em face da *"maioria fraca e da minoria impotente"* que produziram uma Constituição elaborada para não entrar em vigor, segundo o ex-Ministro do Supremo.

[38] Controle exercido em único Tribunal.

[39] A análise em tese da inconstitucionalidade da lei ou de atos estatais ocorre apenas com parâmetro na Constituição da República, sem a presença de um caso ou situação concreta.

[40] Se bem que compartilhado entre Tribunais de acordo com as pessoas/instituições que estavam obrigadas a regulamentar o direito.

2.6. A construção da omissão inconstitucional no discurso jurídico

A **omissão** inconstitucional tem sido objeto de vários estudos com especial atenção a duas questões:

- as situações em que a omissão é relevante;

- as respostas possíveis à omissão emanadas do Poder Judiciário.

A omissão é relevante, em regra, quando obstaculiza o exercício de direitos, liberdades ou prerrogativas. Em outras palavras, quando torna inexeqüíveis as disposições que asseguram tais proteções aos cidadãos diante do Estado.

Quanto às **respostas à omissão**, essas variam de tribunal para tribunal e são definidas ou pela própria legislação ou por meio de regulamentações do próprio Tribunal que acabam assumindo caráter normativo diante da omissão da Constituição e do próprio legislador.

O fato é que **a omissão inconstitucional** é uma **situação limite** apresentada aos tribunais, pois dele demandam uma atitude concreta do juiz no sentido de afastá-la e prover o direito por meio de uma atividade integradora que supra a lacuna deixada pela autoridade que deveria regulamentar o direito.

É inegável, portanto, o **caráter político da omissão** inconstitucional.

A questão é complexa e merece atenção, pois, como salienta Cappelletti (1993: 73), a atividade criativa do juiz não pode torná-lo legislador. Ao discutir a posição de Diplock, o autor ressalta que **os juízes são chamados a interpretar** e, assim, esclarecer, integrar, plasmar e transformar o direito. Porém, há uma **diferença** fundamental entre esses ofícios e a atividade legislativa.

Entre o processo jurisdicional e aqueles de natureza política, próprios do Parlamento, haveria uma **distinção** essencial. Segundo Cappelletti (1999: 87-88), os juízes não teriam possibilidade de desenvolver o tipo de investigação

necessária para uma obra criativa, que não se limita às leis e aos precedentes, mas envolve questões mais complexas e dados sociais, econômicos e políticos. Por outro lado, os juízes não disporiam de recursos, entre os quais os financeiros, a fim de encarregar terceiros para efetuar pesquisas, bem como devem sempre se reportar às alegações dos advogados.

Assim, segundo essa argumentação, juízes **não deveriam legislar ou se fazerem substituir ao legislador**. Contudo, Cappelletti (1993: 92) **adverte** que não apenas a atividade criativa mediante um ativismo gera riscos, mas o conservadorismo pode ocultar compromissos partidários e parcialidades, principalmente nos Tribunais Superiores.

No Brasil, a questão vem sendo analisada tanto por meio da discussão acerca do mandado de injunção quanto pelos estudos sobre as ações declaratórias de inconstitucionalidade por omissão, em especial pelos juristas.

Contudo, é importante ressaltar que a questão sobre a fiscalização do Judiciário quanto às omissões inconstitucionais faz sentido em países que fundamentaram a organização estatal em ampla garantia de direitos, em particular, na expansão de direitos sociais.

Dessa forma, não será encontrada uma discussão a respeito das omissões em contextos de constituições liberais, próprias das democracias ocidentais cujo melhor exemplo é representado pelos Estados Unidos da América. A tradição estadunidense se presta à discussão do ativismo judicial, a partir de uma extensa produção jurisprudencial e em contexto diferenciado em relação ao Brasil, de construção do papel do Judiciário e da Corte Suprema.

Daí porque esse modelo de Corte Constitucional não se adéqua ao caso brasileiro.

Por outro lado, uma Constituição com ênfase social, como a portuguesa de 1976, propiciou o desenvolvimento de um pensamento jurídico-político sobre o papel das omissões e os mecanismos de enfrentamento dessas situações com

vistas a sua superação[41]. A contribuição dessa doutrina será retomada no próximo capítulo devido a sua relevância na conformação do padrão decisório do Supremo.

De imediato, antecipa-se a inexistência de instrumento semelhante ao mandado de injunção no Direito comparado, de modo a superar a mera ciência do Poder/autoridade inerte quanto à necessidade urgente de regulamentação do direito. Dessa forma, a questão escapa totalmente da esfera jurídica ou jurisdicional para invadir o campo da política. O que fazer diante do impasse? E se o Legislativo ou o Executivo não tomar a medida necessária? Caberia ao juiz constitucional apenas declarar a inexistência de norma capaz de assegurar o direito, se esse é justamente o principal fundamento do pedido?

Entre os juristas, principalmente advogados, procuradores e defensores públicos tendem a requerer uma postura mais ativa do Judiciário no sentido de promover a integração da lacuna e assegurar o direito de imediato ao requerente. Esse é o cenário típico de um pedido em mandado de injunção – busca-se a concretização do direito enunciado e não regulamentado.

2.7. O mandado de injunção como uma derivação da omissão inconstitucional

As normas jurídicas, sobretudo as constitucionais, podem ser classificadas, segundo José Afonso da Silva (1998), em autoaplicáveis e em não-autoaplicáveis. As primeiras prescindem de regulamentação, vez que estão aptas para produzir os efeitos previstos pelo constituinte. As segundas produzem efeitos

[41] Segundo Bucci (2006: 14), a Constituição Portuguesa de 1976, de orientação socialista e feição dirigente, inspirou como modelo a Constituição brasileira de 1988. Contudo, ressalta que o ambiente político de elaboração do Texto brasileiro foi muito mais fragmentado, cuja "a *maistream* política e ideológica era ocupada pelo chamado **Centrão**, resultante da deformação originária do Congresso como poderes constituintes em lugar de uma Assembleia Constituinte".

apenas mediante disposição complementar que determine exatamente o modo como atingirão esse propósito. É, essencialmente, uma regra de procedimento que complementa a norma.

A omissão reside justamente nesse último caso, ocasião em que a não complementação do dispositivo constitucional gera uma situação de inexequibilidade da garantia assegurada no Texto. Por isso, o mandado de injunção é mencionado na doutrina jurídica como integrante da família dos 'remédios processuais', uma espécie de mecanismo de correção imediata da injustiça gerada pela não-regulamentação.

Dessa forma, ao contrário da fiscalização concentrada e em abstrato de uma norma que se apresenta como inconstitucional, o mandado de injunção tem por objeto uma **situação fática** de impedimento do exercício de um direito, liberdade ou prerrogativa, **obstaculizada** pela ausência do complemento normativo necessário à garantia constitucional[42].

O que se espera de um julgamento dessa natureza e nessas circunstâncias é **a supressão da omissão por meio de uma integração normativa de autoria do julgador e exclusiva para aquele caso e aquelas circunstâncias** – a **injunção**. A questão, assim, desafia o próprio emprego dos precedentes, uma vez que as circunstâncias e o contexto dos fatos e do pedido são únicos para cada caso.

Dessa forma, enfrentar **a omissão inconstitucional é um desafio para os Tribunais**, em especial para o Tribunal que é incumbido de guardar a Constituição. Um desafio de contraposição do agente político omisso e de concretização do direito.

[42]Segundo matéria publicada na Folha On Line, edição de 01/mar/2009, havia 142 artigos da Constituição a serem regulamentados após quase 21 anos de promulgação da Constituição de 1988, dos quais 80 não tinham sequer um projeto apresentado para a regulamentação nas Casas Legislativas. Essas informações foram publicadas a partir de um levantamento realizado pelo gabinete do então Senador Demóstenes Torres.

Entre as autoridades e instituições que têm a omissão sob o controle do STF estão, **originariamente**: o Presidente da República, o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Mesas de uma dessas Casas Legislativas, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais Superiores e o próprio STF (art. 102, I, *q*, da CF). **Por meio de recurso ordinário**, o STF analisa ainda o mandado de injunção decidido em única instância pelos Tribunais Superiores desde que neguem a injunção. Dessa forma, o Supremo atua como revisor das omissões inconstitucionais de ordem regulamentadora tanto diretamente (originalmente) diante de algumas autoridades e instituições, bem como instância recursal e revisora das decisões dos Tribunais Superiores que neguem a injunção.

Essa tarefa de guardar a Constituição inclui, necessariamente, a realização dos ideais nele inscritos por meio da complementação dos comandos que exige. Essa, sem dúvida, é uma tarefa do legislador.

Contudo, quando **o tempo da elaboração da norma desrespeita o direito do cidadão**, o Judiciário se vê diante de uma **situação limite**. De um lado, ao concretizar o direito é taxado de ativista e de legislador positivo, tendo excedido as suas funções constitucionais. De outro, ao deixar de concretizá-lo é adjetivado de omisso, contido, insensível às questões sociais e cruciais da vida humana.

Esse é o dilema no contexto de uma Constituição que previu uma série de direitos e que o constituinte deixou para o legislador ordinário a complementação de boa parte de seus dispositivos[43]. Essa postura, resultado do possível de realização nas condições concretas em que os trabalhos constituintes ocorreram coopera com outros fatores, entre os quais a própria natureza do trabalho legislativo quanto à busca de consensos e de maiorias por meio de uma negociação invariavelmente lenta, à transferência dessas questões do Parlamento para os Tribunais.

[43] Matéria publicada no site Folha On Line, de 01/mar/2009, mencionava que a Constituição tinha 142 artigos por regulamentar.

2.8. Os estudos de juristas sobre a omissão inconstitucional e sobre o mandado de injunção

Após o debate intenso sobre a autoaplicabilidade ou não do mandado de injunção, visto que alguns defendiam a necessidade de regulamentação para a sua aplicação enquanto outros se posicionavam contrariamente, entre outras questões o pensamento e a atuação do Supremo quanto à eficácia do instrumento passou a adquirir o foco das discussões.

Em favor da autoaplicabilidade, juristas notáveis como Hamilton Dias de Souza, Celso Bastos e Geraldo de Camargo Vidigal. Contra, personalidades como Álvaro Vilaça de Azevedo, Ives Gandra e o ex-Ministro do Supremo Cordeiro Guerra[44].

A questão ficou superada pela interpretação que o Supremo daria, em novembro de 1989, pela autoaplicabilidade do instrumento segundo o regramento definido pelo próprio Supremo no acórdão de relatoria do Min. Moreira Alves, do MI 4.

Os parâmetros de eficácia da decisão proferida no âmbito do novo instrumento, decidida a autoaplicabilidade do instrumento pela Corte, ocupou paulatinamente o foco das discussões. Ao contrário da crítica de Oscar Vilhena Vieira (2008) sobre a atividade do Supremo, alguns autores que defenderam uma atuação mais proeminente do Judiciário e do seu órgão de cúpula.

A seleção de três desses estudos objetiva a apresentação de um quadro dos argumentos favoráveis a uma aplicação mais eficaz do mandado de injunção.

Estudos como os de Flávia Piovesan (1995), Francisco Antonio de Oliveira (2004) e Vanice Lírio do Valle (2007) procuraram, de alguma forma, circunscrever o fenômeno omissivo no quadro processual e constitucional do

[44] Debate transcrito na Revista Problemas Brasileiros, n. 272, de 1989, após a exposição do pensamento do ex-Min. Cordeiro Guerra sobre a Constituição de 1988 e o mandado de injunção.

direito positivo. Em comum, defendem que a supremacia da Constituição e o dever de decidir imporiam uma sentença de natureza constitutiva do direito ao juiz incumbido de decidir em julgamentos de mandados de injunção.

2.8.1. Piovesan e a proteção judicial contra as omissões legislativas

Flávia Piovesan (1995) trata da omissão não apenas do ponto de vista de uma advogada do Estado, mas, sobretudo, como uma ativista no campo dos Direitos Humanos. Nesse sentido, a sua defesa de um ativismo judicial é contundente na direção da garantia de direitos e de liberdades fundamentais. Defende que a Constituição Federal de 1988 integra o grupo de Constituições Sociais que define como constitutivas de direitos.

Nesse sentido, defende que a inconstitucionalidade por omissão se caracteriza no momento em que o silêncio passa a ser concebido como institucional. Como o seu interesse é a omissão legislativa, recorre ao pensamento de Jorge Miranda para ressaltar que a omissão se verifica quando uma norma reguladora de certa relação ou situação exija do legislador uma determinada conduta, afastada por esse ou não cumprida nos termos exigidos ou ainda em tempo útil de alcançar as consequências pretendidas.

Observa-se que mais uma vez a questão temporal se impõe como um parâmetro relevante na definição da inconstitucionalidade por omissão. Isso ocorre porque não se pode deixar o cidadão à espera indefinida. Contudo, autores como o próprio Jorge Miranda questionam se forçar o legislador à prática de determinado ato não implicaria em constrangimento de um Poder pelo outro.

Piovesan (1995: 82-4) argumenta, nesse sentido, que a questão temporal deve estar balizada pela própria norma constitucional, ocasiões em que: a) a própria Constituição fixa o prazo para a providência; b) a Constituição não realiza tal definição. Na primeira situação, ao fim do prazo se caracteriza a

situação de inconstitucionalidade. No segundo, faz menção à teoria de Siches para empregar a "**lógica do razoável**". Contudo, a autora reconhece a imprecisão da expressão e a dependência de critérios valorativos que dependem das circunstâncias e dos contextos sociais, históricos e políticos, particulares.

Após a defesa da aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, a autora apresenta a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e o Mandado de Injunção (MI) como instrumentos de combate à inércia do legislador. Ao dispor sobre a injunção, Piovesan (1995: 130-47) expõe o que denomina de primeira, segunda e terceira correntes doutrinárias.

A primeira corrente diz respeito à supressão da lacuna por meio da elaboração da norma faltante pelo Judiciário. A autora afasta essa possibilidade em função do caráter estritamente subjetivo do instrumento injuncional. Em outras palavras, presta-se à solução para o caso concreto e não para suprir lacunas legislativas, com caráter geral, com efeitos para além do processo e das partes.

A segunda corrente se refere à mera declaração da inconstitucionalidade omissiva seguida da ciência do órgão para a adoção das providências necessárias. Novamente, Piovesan rebate a corrente doutrinária com o argumento de que tal conduta igualaria os efeitos do instrumento injuncional aos próprios da ADO. Dessa forma, parte da irrazoabilidade de dispor o constituinte sobre dois instrumentos com a mesma finalidade para concluir que a construção doutrinária iniciada pelo MI 107, de caráter restritivo em relação à atuação jurisdicional, esvaziou totalmente o instrumento.

A terceira corrente é aquela que se dirige à concretização do direito pelo Judiciário, para e somente para o caso em análise, de modo a realizar a hipótese prevista pelo constituinte segundo a autora (1995: 139): emprestar ao direito a eficácia até então neutralizada pela omissão.

Assim, a decisão mais adequada ao instrumento constitucional de defesa de direitos, liberdades e garantias seria aquela que cria a norma jurídica individual e válida para o caso. Contudo, a consequência dessa afirmação é a não

eliminação da lacuna do mundo jurídico, permanecendo necessária a sua superação pelo Legislativo (ou autoridade estatal/órgão competente) a fim de livrar os demais cidadãos definitivamente da inércia (Piovesan, 1995: 140).

A discussão prossegue a partir da referência a Cappelletti quanto ao poder criativo dos juízes. Para a autora, a questão não se restringe à alternativa entre criatividade e não-criatividade, mas quanto ao grau de criatividade aceitável e, portanto, os seus limites. Afirma a autora, contudo, ser maior o grau de discricionariedade em alguns domínios, como a Justiça Constitucional e a proteção judiciária dos direitos sociais. Assim, citando Michel Temer, conclui afirmando que cabe ao Judiciário declarar o direito e impedir que a omissão vulnere direitos indefinidamente (1995: 144).

O que se verifica do discurso e da exposição jurídica de Flávia Piovesan é uma abordagem que repete determinados casos julgados (*leading cases*) pelo STF e consagrados com sinalizadores de tendências. É essa a abordagem clássica dos juristas: a exposição das correntes e a exemplificação dos mesmos casos como ícones desta ou daquela corrente doutrinária. Contudo, a análise a partir dos elementos da Ciência Política possibilita outra concepção, que será apresentada nos capítulos 4, 5 e 6 deste estudo.

2.8.2. Francisco Oliveira e a inconstitucionalidade por omissão segundo o enfoque trabalhista

Francisco Antonio de Oliveira (2004) é advogado e trata da questão na esfera trabalhista. Insiste na tese de que o mandado de injunção é mais um instrumento concretizador de direitos assim como os expedientes próprios da Justiça do Trabalho, como a sentença normativa e os dissídios coletivos.

Realiza uma descrição processual do mandado de injunção, seguindo o roteiro dos manuais de Direito quanto à origem, competência, partes, impetração, decisão, recursos, execução e jurisprudência.

Destaca-se o segundo item, denominado generalidades, em que discute a efetivação da norma constitucional, o conceito e a natureza jurídica do mandado de injunção, bem como a sua autoaplicabilidade. Nesse ponto, critica a falta de clareza quanto ao rito de processamento do instrumento, ao defender procedimento similar ao do mandado de segurança.

Quanto à efetividade, defende o autor com apoio na obra de José Afonso da Silva, que os juízes não podem deixar de decidir (princípio do *non liquet*) e, assim, não poderiam limitar o instrumento à mera comunicação da inércia à autoridade competente. Quanto à decisão, afirma com base no mesmo autor, que o seu conteúdo consiste na *"outorga direta do direito reclamado"*. Após resgatar as posições de doutrinadores como Vicente Greco Filho e de Celso Ribeiro Bastos, conclui que é o juízo de equidade social que fundamentará a decisão para o caso. Sem dúvida, ressalta, há um alargamento da atividade jurisdicional, contudo, autorizado pela Constituição. Não se trata de uma regulamentação geral para casos similares, mas de uma solução específica para o pedido apresentado e diante da omissão regulamentadora limitada às condições indispensáveis à correta aplicação da norma constitucional (Silva *apud* OLIVEIRA, 2004: 85-7 e 101).

Dessa forma, Oliveira permanece na defesa de uma decisão que solucione a omissão, por meio de uma construção jurídica exclusiva para o caso. Contudo, devem ser consideradas pelo julgador no processo de elaboração dessa decisão idéias claras a respeito do contexto e das condições específicas envolvidas no caso.

Quanto à Justiça do Trabalho, o autor salienta que a falta de referência expressa fez com que a jurisprudência fosse escassa quanto ao instrumento injuntivo.

Percebe-se, na obra de Oliveira, a sequência adotada nos manuais e a compilação exaustiva de doutrinadores que tenderam a aproximar o mandado de injunção do rito do mandado de segurança, com fundamento na decisão do MI

107-QO do STF, bem como escolha de autores favoráveis à eficácia plena do instrumento, em contraposição à postura do Supremo.

2.8.3. Vanice do Valle e a sindicância da omissão

Vanice Lírio do Valle (2007) é procuradora do município do Rio de Janeiro e propõe uma "sindicância" da omissão legislativa para construir a ideia de que o cidadão não pode ficar a mercê da inércia do legislador. Por isso, também defende uma atuação incisiva do Tribunal Constitucional na contenção das omissões inconstitucionais por meio do exercício pleno de uma jurisdição constitucional.

Apresenta (2007: 46) como necessária a superação da omissão legislativa a partir de uma nova compreensão da rígida divisão de poderes dos séculos XVII e XVIII para se aproximar de um comportamento cooperativo entre os poderes. Para Lírio do Valle (2007: 28), o constituinte optou por adicionar uma via jurisdicional aos mecanismos de concretização constitucional, por meio do mandado de injunção. Contudo, o foco de seu estudo é o controle abstrato, que ocorre principalmente por meio da ADO.

Inicia argumentando que a inércia legislativa não autorizada atenta contra o sistema constitucional, mais que contra os direitos sociais, no contexto de uma luta pela efetividade do Texto Maior. Prossegue afirmando que a inefetividade constitucional extrapola os direitos sociais para alcançar as liberdades ali contidas.

Restringe o seu objetivo ao afirmar que a ideia é tratar o inagir legislativo e a sua superação por meio da atuação jurisdicional. Nessa direção, a primeira questão diz respeito a saber se o Judiciário pode ser agente da sindicabilidade pretendida. Em outras palavras, questiona se a independência e a harmonia entre os poderes funcionariam como obstáculo à superação da omissão legislativa por meio de um agir mais efetivo do Judiciário. Propõe a análise do

impasse institucional consistente na omissão inautorizada à luz de uma nova visão pautada no binômio coordenação-colaboração entre os poderes.

Questiona sobre a relação possível entre os poderes com vistas à máxima efetivação da Constituição de modo a evitar um ativismo exagerado, mas que cumpra a atribuição de guardião da Constituição. Para isso, propõe um sistema de sindicância da fidelidade à pauta constitucional (2007: 49).

Após discutir à luz dos clássicos a concepção de separação de poderes, ressalta a incompreensão da teoria de Montesquieu, quanto à ideia de repartição funcional entre instâncias organicamente distintas a fim de evitar a excessiva concentração de poderes, com fundamento na cooperação e na complementaridade da atuação estatal. Na verdade, afirma, é cada poder que atua na imposição de limites a atuação dos outros poderes por meio de uma intersecção com esses (2007: 67).

A autora toma a omissão como um desvio do poder do legislador. Portanto, mais do que dividir, é preciso limitar o seu poder. Nesse passo, menciona a experiência estadunidense da criação de um mecanismo de freios e contrapesos (*checks and* balances) por meio da atuação comissiva de um poder sobre o outro ainda que em área inicialmente desenhada para o outro. Dessa forma, o sistema de controles recíprocos supera a mera divisão de poderes como mecanismo de prevenção contra abusos (2007: 77-87).

Para Lírio do Valle, o documento essencial que define as funções confiadas a cada poder se materializou na forma das Constituições contemporâneas. Nessas, a previsão de controles como mecanismos de prevenção de desvios do poder político passa a figurar como elementos necessários e em constante atualização a fim de que não sucumbam frente aos novos arranjos políticos (2007: 92-93).

Mais do que isso, é a própria ideia de jurisdição constitucional que autoriza a fiscalização jurisdicional (realizada pelos juízes no exercício da jurisdição) constitucional. O pressuposto teórico-doutrinário é o célebre caso *Marbury x Madison*, da Corte estadunidense, episódio em que foi reconhecida a

supralegalidade constitucional. No caso, foi reconhecido o excesso do poder legislativo em uma questão de distribuição de competências jurisdicionais.

A autora atribui o renascimento da ideia de controle jurisdicional constitucional europeu, fundada na atividade de um tribunal específico, ao movimento de consolidação dos estados-nações, à catástrofe de regimes totalitários e à uma espécie de nova etapa institucional por meio do conceito de supremacia da Constituição no ordenamento jurídico nacional.

A ideia de fiscalização da Constituição, nesse processo, tem atualmente significado a extração máxima do Texto de aplicações concretas por meio de uma concepção fundada na sua normatividade como garantia de efetividade (2007: 153).

A crítica à posição do STF repete aquela mencionada por tantos juristas quanto à redução do potencial dos instrumentos de controle das omissões legislativas à mera comunicação do fato às autoridades competentes. Nesse ponto, repete uma série de julgamentos da Corte para justificar a sua contenção diante do potencial que a previsão constitucional oferecia a uma atuação sindicante face à omissão, tanto pela via da ADO quanto pela via do MI. Afirma Lírio do Valle sobre a atuação do STF (2007: 205): *"paradoxalmente, despe esses mesmos instrumentos de um potencial de geração de efeitos práticos, em nome de uma reverência temporalmente deslocada, à supremacia do legislativo".* Sob o manto da concepção de legislador negativo, o Tribunal ficou aquém do idealizado pelos constituintes.

Aponta a postura cautelosa do STF, *"que caminha na tênue linha divisória das peculiaridades de cada caso"*. Aponta uma certa imunidade do Legislativo quanto à atuação sindicante do STF sobre as omissões em contraposição a uma postura mais firme e incisiva desse órgão quanto ao Executivo (2007: 207).

Contudo, assevera que é preciso superar a ideia de legislador negativo para chegar a uma jurisdição constitucional que integre a atividade estatal e reforce a harmonia entre os poderes.

2.9. A injunção no Supremo Tribunal Federal

Ao contrário desses posicionamentos pró-ativismo quanto às possibilidades efetivas de tutela do mandado de injunção, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se portou desde os primeiros julgados de forma bastante comedida. Chegou, inclusive, a discutir se o mandado de injunção era ou não autoaplicável como norma constitucional, ou seja, se estava apto a produzir efeitos sem nenhuma outra atividade legislativa.

Se negassem a autoaplicabilidade do instrumento injuncional, os ministros remeteriam ao legislador a tarefa de estabelecer parâmetros para o seu processamento e julgamento. Por outro lado, se afirmassem a autoaplicabilidade, ver-se-iam com a tarefa de estabelecer os parâmetros para esses fins.

A opção do Tribunal Constitucional brasileiro foi pela segunda saída, por meio da avocação do papel de dizer como a ação seria processada e julgada. Assim, foram estabelecidos, desde o início, um conjunto de regras jurisprudenciais de admissão, processamento e julgamento da ação, permeado por **expedientes criados caso a caso** como o indeferimento monocrático do pedido e as discussões antecipadas por meio de questões de ordem. Essas antecipações possibilitaram a análise de possíveis situações ou circunstâncias prejudiciais à análise do mérito – ou pedido principal – e, em vários casos, resultaram na extinção da ação.

O processo criativo dos ministros, assim, excedeu as funções estritamente jurisdicionais para encontrar mecanismos por meio de analogias, tal como o emprego do processamento nos moldes do mandado de segurança, para dar conta da tarefa de enfrentar os pedidos de injunções.

Em termos práticos, a posição assumida por esses autores significaria que o juiz se faria substituir ao legislador ou ao administrador omissos para concretizar, no caso, o direito obstruído. Esse passo, contudo, quebraria o

princípio do legislador negativo atribuído aos tribunais e avançaria em rota de colisão com uma interpretação estrita do princípio da separação dos poderes[45].

Essa questão é extremamente delicada porque a disposição constitucional acerca da omissão típica do mandado de injunção não definiu claramente a natureza e o consequente alcance da decisão, conforme ressaltou Arantes (1997: 107). Ao contrário, dispôs apenas sobre a concessão do mandado de injunção e a hipótese que a autoriza – *"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."* (CF, art. 5º., LXXI)

Por essa razão, o Supremo teve como primeiro desafio a definição sobre a existência de elementos mínimos que possibilitassem o julgamento de ações de mandados de injunção. Em outras palavras, definir ou não pela autoaplicabilidade dos dispositivos constitucionais que criaram o instrumento. Como segundo desafio, o Supremo enfrentou a questão da natureza da decisão que tomaria e o alcance dos efeitos desse pronunciamento diante dos demais poderes da República.

A questão é que de acordo com as autoridades/instituições definidas no art. 102, I, *q*[46] da Constituição Federal, uma determinação de suprimento da omissão implica na expedição de uma ordem a um dos poderes, ato que romperia com a independência e a harmonia fundados no art. 2º. da CF.

Dessa forma, a definição pelos ministros do Supremo dependeu da análise caso a caso e se pautou por uma opção do Tribunal diante das

[45] Segundo Dalmo Dallari (O Poder dos Juízes, 1996: 89), *"diz Montesquieu que não haverá liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo, concluindo que se o juiz tivesse também um dos outros poderes ele ganharia a força de um opressor."*

[46] Compete ao Supremo o julgamento originário (direto) quando o ato for de competência do Presidente da República (Poder Executivo), do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União (Poder Legislativo), de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal (Poder Judiciário).

possibilidades enumeradas pela doutrina. Contudo, essa compreensão não foi partilhada por todos os membros do Tribunal, razão pela qual a investigação dos contextos e das circunstâncias que motivaram a decisão da Corte se apresenta como uma verificação necessária à compreensão do pensamento político do Supremo Tribunal Federal.

O impasse do Supremo consistia em definir se a medida tomada após a constatação da alegada omissão apenas comunicaria a sua existência à autoridade/instituição omissa (natureza declaratória atribuída à sentença) ou se haveria algum outro desdobramento diante dessa constatação. A fixação de tempo razoável para que a norma fosse editada ou a construção normativa para o caso (natureza constitutiva atribuída à sentença) para permitir o imediato exercício do direito, prerrogativa ou liberdade.

Outra questão, que decorre da decisão de informar a inconstitucionalidade da omissão à autoridade competente, é a reação do Tribunal na hipótese de não cumprimento da deliberação plenária. Em outras palavras, qual o posicionamento a adotar diante de uma nova ação, de mesmo pedido e fundamentos? De outra forma, como o tribunal reagiria à permanência da omissão já comunicada?

Não resolvendo a questão, mas apresentando um painel sobre as posições adotadas pelo Supremo diante de pedidos de injunções, Alexandre de Moraes (2004: 185-8) referiu-se à sistematização que atribuiu ao Min. Néri da Silveira estabelecendo um conjunto de linhas que derivam da interpretação atribuída pelos ministros ao mandado de injunção:

a) **Não concretista** – limita o alcance da decisão à ciência do poder público omisso para que edite a norma faltante;

b) **Concretista** – implementa a norma constitucional até que a omissão seja suprida e subdivide-se em:

b1) **Concretista geral** – a decisão produz uma normatividade geral e, assim, extensível a todos (incluídos os que não integraram a ação);

b2) **Concretista individual** – a decisão produz uma normatividade específica para o caso analisado (vinculando apenas os integrantes da ação), subdivide-se em:

b2.1) **Concretista individual direta** – implementa a eficácia da norma ao requerente, de imediato;

b2.2) **Concretista individual intermediária** – fixa prazo de 120 dias para a elaboração da norma sob pena de o Judiciário fixar as condições para o exercício do direito se permanecer a inércia normativa.

Em linhas gerais, a tese **não-concretista** seria mais próxima de uma postura de autocontenção judicial do Tribunal; as linhas **concretistas** expressariam graus diferenciados de **ativismo** judicial, a partir da fixação de consequências jurídicas protetivas dos interesses do cidadão diante do poder omisso.

Alguns autores dirão, contudo, que seria um **ativismo à brasileira** e não aquele próprio dos sistemas do *commom law*, do qual a Corte estadunidense é o principal modelo. É o caso, por exemplo, de Luís Werneck Viana.

A linha não-concretista teve entre seus principais defensores os próprios ministros do Supremo, entre os quais chama a atenção o decano Moreira Alves. Responsável pelo precedente não-concretista, manteve uma postura bastante firme e clara quanto à equiparação dos efeitos da decisão em mandado de injunção aqueles próprios à Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão.

Entre os não-ativistas, certamente os procuradores dos estados e municípios, bem como os advogados da União e das Assembléias Parlamentares.

2.10. A crítica aos trabalhos jurídicos

As abordagens jurídicas do mandado de injunção se firmam em posições radicais, contra ou a favor de uma postura ativista dos juízes.

Nesse contexto, foram destacados **três** estudos pró-ativismo em razão das possibilidades que oferecem de reflexão.

Centenas de artigos foram escritos em revistas especializadas de Processo Civil e Constitucional, ora em defesa, ora contra uma postura mais ativista do Supremo e resultaram nas seguintes considerações.

O **primeiro ponto** é **o radicalismo da posição**. Desde o início a argumentação assume uma postura acrítica, dirigida à defesa de uma postura ativista dos ministros. Em linhas gerais, constroem breve e fragmentariamente a discussão sobre a divisão entre os Poderes para defender que o Judiciário deve abandonar a postura contida de mero aplicador da Lei e assumir um papel pró-ativo na defesa efetiva de direitos e garantias constitucionais.

O **segundo ponto** é esses textos **tendem a uma análise fragmentária das decisões como base exclusiva em certos casos**. Ao abandonarem uma análise temporal e contextualizada, pinçam decisões que foram destacadas pela doutrina como significativas para assinalar uma linha evolutiva da Jurisprudência Constitucional em mandados de injunção.

Dessa forma, uma decisão tomada em determinadas circunstâncias aparece como uma mudança da jurisprudência da Corte quando não se firmou, na verdade, esse entendimento ou se tratava de posição restrita ao caso ou à situação em análise no momento. São decisões casuístas que tiveram lugar em algumas discussões da Corte sem se firmarem como jurisprudência no sentido de passarem a ser tomadas como posição da Corte para toda e qualquer discussão em mandado de injunção. Nesse sentido, esses estudos veem as decisões de

2007 do Supremo como indicadoras de uma inflexão da Corte no sentido de atribuir maior eficácia ao instrumento injuncional[47].

O **terceiro ponto** diz respeito à **análise meramente quantitativa das decisões**, o que pode levar a algumas conclusões precipitadas quanto ao ativismo ou à contenção do Tribunal. Tal possibilidade foi ressaltada por cientistas políticos e referida no Capítulo 1 sobre as referências bibliográficas, em especial, na produção estrangeira.

Assim, as distorções mencionadas serão alvo de tentativa de superação nesta tese, em especial a partir nos Capítulos 5 e 6, que procura reconstituir a trajetória do instrumento processual no STF com vistas a compreender o pensamento do Supremo Tribunal Federal por meio dos votos dos seus ministros.

2.11. Conclusões

O **mandado de injunção** surge na Constituição de 1988 a partir de propostas de juristas vinculados aos partidos de centro-esquerda e esquerda enquanto instrumento capaz de viabilizar a defesa do cidadão em face da omissão normativa inconstitucional.

[47] É relevante distinguir o emprego de duas expressões que dizem respeito à concretização dos ideais constitucionais e à realização do direito: eficácia e efetividade. Nesse sentido, distingue-se o emprego dessas expressões neste estudo de modo a utilizar **eficácia** como atributo possível dos instrumentos processuais no sentido da realização efetiva de suas potencialidades na direção de assegurar o direito como mecanismo ou meio processual e **efetividade** como qualidade atribuída às normas constitucionais, no sentido de que tenham a aplicabilidade definida pelo constituinte. Em linhas gerais, normas constitucionais podem não ter a efetividade desejada em função da ausência de regulamentação/complementação de dispositivos pela autoridade competente, situação em que mecanismos como o mandado de injunção, dotados de eficácia plena, podem resgatar a efetividade do Texto Constitucional. Em Bucci (2006: 6) há uma referência a uma conferência proferida por Konrad Hesse, juiz do Tribunal Constitucional da então República Federal Alemã, sobre a efetividade das normas constitucionais. Dessa forma, enquanto **eficácia** diz respeito ao instrumento processual, **efetividade** se dirige às próprias normas constitucionais.

O mandado de injunção foi criado como mecanismo de possibilitar ao cidadão a obtenção do direito, liberdade ou prerrogativa garantida no Texto Maior mediante ordem judicial que substituísse, no caso e somente nele, a lacuna normativa.

Nesse sentido, os debates tiveram início sobre a autoaplicabilidade ou não do instrumento injuncional, questão que dividiu a doutrina. **O processo de restrição ao mandado de injunção já teve início nos próprios debates da Assembleia** Nacional Constituinte, em que se procurava **neutralizar a eficácia do instrumento** por meio de uma **concepção** que se transformou em corrente doutrinária e jurisprudencial – **a não concretista**. No momento da promulgação da Constituição, já se divulgavam **doutrinas limitativas do alcance e da eficácia da inovação** em nome da **governabilidade** ou da **separação de poderes**. Cerca de um ano após a promulgação do Novo Texto, o Supremo decidiu pela autoaplicação nos parâmetros fixados no Mi 4, de relatoria de Moreira Alves.

A questão será melhor analisada, sobretudo nos Capítulos 5 e 6, em especial quanto ao significado dessa decisão em termos de autoatribuição do Supremo quanto à regulamentação da matéria. Imediatamente após essa posição da Corte, o debate passa a ser sobre a extensão ou amplitude atribuída pelos Ministros ao novo instrumento – o mandado de injunção.

Essa posição significava a limitação dos efeitos de uma decisão favorável ao cidadão em mandado de injunção à mera ciência à autoridade ou órgão omisso para que tomasse as providências necessárias. Na prática, tal postura significou equiparar os efeitos, em tese, concretistas do novo instrumento aqueles resultantes de uma decisão favorável em ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão, agravada pelo fato de que naquele caso se desprotegia o cidadão enquanto nessa, a defesa era propriamente do Texto e não de um direito individual.

Esse debate invadiu o plenário do Supremo e nele permanece até os nossos dias. Esse itinerário jurisprudencial e doutrinário é o meio pelo qual o

pensamento político do STF será expresso a partir do Capítulo 4, por meio de uma análise quantitativa, e mais propriamente nos Capítulos 5 e 6 desta tese, na análise qualitativa e no desvendar das principais preocupações dos Ministros quanto aos efeitos da decisão procedente em mandado de injunção.

Em síntese, **prevaleceu a linha não-concretista e limitadora da eficácia da decisão** liderada pelo Min. Moreira Alves, relator dos principais acórdãos em mandado de injunção na fase inicial incluído aquele que deliberou pela autoaplicabilidade do instrumento. Contudo, esse não foi um percurso de unanimidade ou escassez de debates sobre o assunto. Ao contrário, sobretudo a partir de 1990 **o debate é intensificado com o surgimento de outras correntes** no pensamento da Corte, situação que exporia o cerne do problema – a questão dos limites do Judiciário e de sua principal Corte diante dos demais Poderes da República e o equilíbrio harmônico entre esses.

Cap. 3. A Omissão Inconstitucional na elaboração da doutrina e da jurisprudência portuguesa

3.1. Introdução

Este capítulo tem por objetivos o resgate dos fundamentos essenciais do combate à omissão normativa inconstitucional, de origem portuguesa, e a apresentação dos principais problemas contidos na atuação do Tribunal Constitucional português em face da omissão que gera uma lacuna inconstitucional.

Trata-se de um desafio hermenêutico de enfrentamento da questão essencial de ordem temporal. Há um tempo para legislar e regulamentar e outro tempo para decidir. Até que ponto é razoável que o cidadão aguarde a decisão regulamentadora do Parlamento e a partir de qual momento se torna justa e legítima a intervenção do Judiciário ou da Corte Constitucional são questões que permanecerão como pano de fundo dos debates.

A atuação portuguesa frente à omissão normativa inconstitucional se restringe à declaração de inconstitucionalidade por omissão, razão pela qual não há um instrumento semelhante ao mandado de injunção no ordenamento jurídico português. Dessa forma, as questões em análise são problemas de fundo e que auxiliam na reflexão do significado da omissão e das posturas possíveis do órgão que exerce a jurisdição constitucional diante da lacuna normativa.

A doutrina portuguesa é liderada pelo Constitucionalista Jorge Miranda que, além de ter atuado como um dos principais responsáveis pelo Texto Constitucional pós-revolucionário de 1976, atuou com destaque na elaboração de Constituições dos países africanos de língua portuguesa no último quartel do século XX. Como jurista e doutrinador, mas também como um dos membros da **Comissão Constitucional** que assessorou o **Conselho da Revolução** no período imediatamente posterior à Revolução de 1975, Miranda atuou ainda como parlamentar e como professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Lisboa. Permanece, até hoje, como uma das principais referências doutrinárias sobre as discussões Constitucionais.

Além desse autor, e de outros como Rui Medeiros, Jorge Reis Novais e Gomes Canotilho, é necessário deixar emergir da leitura as questões essenciais sobre a natureza política da omissão normativa inconstitucional e os desafios que ela apresenta ao Estado e ao Judiciário, sobretudo em nações que emergem de um período ditatorial e cujos cidadãos aguardam ansiosamente pela garantia efetiva de direitos e liberdades constitucionais.

Com essas preocupações, uma breve introdução sobre a questão omissiva será apresentada, seguida da sistematização elaborada em estágio realizado em Lisboa, em julho/agosto de 2010, sob a direção de Jorge Miranda e que teve como principal material de análise as decisões sobre as omissões inconstitucionais desde o período da Comissão Constitucional, órgão consultivo do Conselho da Revolução, até as decisões do Tribunal Constitucional, a partir de 1982 e até meados de 2010[48].

Em síntese, estão em jogo um determinado juízo temporal capaz de identificar a omissão como relevante e um juízo político-técnico-jurídico de definição sobre a oportunidade e a conveniência de uma intervenção do órgão constitucional. Nesse contexto, a finalidade da fiscalização, a definição da omissão, os requisitos dessa verificação, a relevância da omissão e o papel crucial da interpretação temporal formam alguns dos temas que foram analisados a partir das decisões da Comissão Constitucional (1977-1982) e do Tribunal Constitucional (1982-2010).

É preciso deixar claro que a Comissão não detinha jurisdição constitucional, mas atuava como órgão consultivo do Conselho da Revolução ao qual cabia o juízo de conveniência e oportunidade política sobre a declaração ou não da omissão normativa inconstitucional.

[48] O estudo resultou em relatório referido como PEREIRA (2010) e que foi objeto de análise a de avaliação positiva como contribuição aos estudos sobre a atuação da Comissão Constitucional e do Tribunal Constitucional pelo Prof. Jorge Miranda.

Já no plano da atuação do Tribunal Constitucional a independência do Judiciário, somada às prerrogativas e competências firmadas na Constituição de 1976, reformada em 1982, determinava a jurisdição constitucional como uma de suas atribuições, em sistema parlamentar cujo Presidente tem papel de veto em algumas questões e o Governo é exercido pelo Primeiro Ministro que chefia também o Parlamento representado pela Assembleia da República – estrutura unicameral legislativa do país.

No período de atuação do Tribunal Constitucional, algumas questões retornaram como a avaliação da análise temporal, aliada a uma maior consciência sobre o exercício dos direitos sociais em contexto de participação do país na União Europeia a partir de 1986. Nesse contexto, a reforma de 1982 alterou parcialmente os fundamentos da fiscalização de constitucionalidade. Apesar disso, o caráter eminentemente político da declaração de inconstitucionalidade gerou intensas discussões entre os Conselheiros[49], questões que entre outros resultados provocaram a emergência de novos filtros processuais criados e recriados pelos julgadores em verdadeira atividade criadora de jurisprudencial de pressupostos e requisitos processuais para a análise de mérito dos casos, em processo similar ao que ocorre caso brasileiro pelo Supremo.

Contudo, as influências não param por aí, pois a formação do pensamento político do Supremo não se restringiu à doutrina nacional. Ao contrário, os parâmetros estabelecidos em outros países foram referências para os ministros, em especial, na conformação do papel do tribunal diante dos demais poderes.

É extraordinário o prestígio da doutrina portuguesa no pensamento político do Supremo Tribunal Federal. Os ministros empregaram habitualmente os

[49] Denominação atribuída aos que exercem função similar à de Ministros do STF no caso português, mas com mandatos fixos e indicações paritárias entre a Presidência da República e o Parlamento.

doutrinadores portugueses em suas manifestações na forma de votos e debates[50]. Além dos julgadores, fizeram uso da doutrina portuguesa advogados e membros da Procuradoria Geral da República (PGR), bem como da Advocacia Geral da União (AGU).

Essa utilização doutrinária, contudo, ocorreu principalmente em relação à construção da ideia de omissão inconstitucional. As obras de Jorge Miranda, José Joaquim Gomes Canotilho e José Reis Novais são exemplos dessa filiação doutrinária.

Por si só o recurso do uso da doutrina portuguesa não geraria surpresa em razão da facilidade propiciada pelo idioma, bem como quanto às similaridades do processo de reabertura política vivido pelos portugueses, com a antecedência da redemocratização cerca de uma década em relação ao processo brasileiro.

Contudo, apesar de rica e densa, a doutrina portuguesa não deveria subsidiar tanto o pensamento político do Supremo devido às distinções que guarda o histórico constitucional pós-revolução daquele país. Sobretudo, quanto à inexistência de um instrumento similar ao mandado de injunção e a clara definição de que o julgador deve se limitar a comunicar a omissão ao poder omisso na fiscalização da inconstitucionalidade.

Portanto, a jurisprudência portuguesa sempre ficou limitada à mera ciência da autoridade omissa competente para a regulamentação da norma constitucional porque justamente foi esse o limite imposto pela própria Constituição.

No processo histórico, a atribuição de maiores efeitos à verificação e identificação de omissões inconstitucionais sempre mereceu da Comissão

[50] O ex-Ministro Cordeiro Guerra (1989) não deixou dúvidas quanto à filiação da ADO: *"importou-se de Portugal a declaração de inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional (art. 103, §2º.). Dispõe o artigo 283 da Constituição portuguesa que 'o Tribunal Constitucional aprecia e verifica o não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exeqüíveis as normas constitucionais'. Nessa hipótese, o Tribunal Constitucional dará disso conhecimento ao órgão legislativo competente (art. 283.2)"*

Constitucional e, depois, do Tribunal Constitucional extrema cautela e observância da mera comunicação desprovida de qualquer complemento. Assim, a omissão inconstitucional após a sentença meramente declaratória seria devolvida ao arbítrio do poder competente para supri-la ao tempo que julgasse conveniente.

A contribuição portuguesa será verificada quanto à doutrina e à jurisprudência que resultou do processo de elaboração dos mecanismos de fiscalização das omissões inconstitucionais.

Essa construção foi realizada em paralelo, porquanto muitos autores acabaram integrando os órgãos encarregados da fiscalização constitucional.

A primeira etapa do percurso foi marcada pela atuação da Comissão de juristas que subsidiava as decisões do Conselho da Revolução.

A segunda, pela atuação do Tribunal Constitucional.

Essas experiências jurisprudenciais constituíram o período pós-revolucionário inaugurado com a Revolução dos Cravos e que contou com o esforço de elaboração, nos primeiros anos, de uma Constituição Republicana de índole social em sistema Parlamentarista e Assembleia unicameral.

3.2. A doutrina portuguesa sobre omissões inconstitucionais

Há muitas referências sobre o fenômeno da omissão inconstitucional na doutrina portuguesa. As principais são de doutrinadores clássicos como Jorge Miranda, que integrou a Comissão Constitucional, e Joaquim José Gomes Canotilho. Recentemente, os estudos de Jorge Reis Novais têm insistido em uma interpretação que garanta a exequibilidade dos direitos sociais inscritos na Constituição Portuguesa de 1976 e constituem expressão da mais recente doutrina portuguesa sobre a questão.

Para Miranda (2008: 309), os efeitos da fiscalização ou controle de inconstitucionalidade por omissão são distintos daqueles verificados na hipótese ativa de inconstitucionalidade. Para esse pensador, o fenômeno situa-se nas fronteiras entre liberdade de decretação e dever de legislar. Sobre o primeiro, considera-o prerrogativa do Legislativo. Sobre o segundo, identifica-o como presente em algumas, mas não em todas as situações. Desse quadro, resulta a dificuldade de introduzir mecanismos jurisdicionais quanto às omissões totais e quanto à inefetividade dos resultados.[51]

Canotilho (*apud* Miranda e Medeiros, 2007: 865-6) afirma que há uma preocupação crescente quanto ao aprimoramento dos mecanismos de controle das omissões normativas em geral e das legislativas em especial. Contudo, nos termos do art. 283, n. 2, da Constituição Portuguesa, compete ao Tribunal Constitucional tão somente verificar a existência e dar conhecimento ao órgão legislativo competente quanto à omissão.

Miranda e Medeiros (2007: 870-1) salientam que o silêncio do legislador representado por sua inatividade significa uma prescrição de sentido negativo ou de exclusão. Em outras palavras, a falta de concretização legislativa atua no ordenamento como uma norma contrária ao programa constitucional.

Questão fundamental apresentada por Miranda (1995: 43) é a distinção entre os tipos de Constituições e suas premissas políticas e jurídicas dominantes para a discussão da omissão inconstitucional. Segundo o autor, esse fenômeno não tem quase razão de ser nas Constituições liberais. Por outro lado, tende a se manifestar fortemente nas Constituições de índole social.

Nesse sentido, a preocupação expressa pela doutrina portuguesa auxilia os tribunais brasileiros e, sobretudo o STF, na **densificação do debate acerca da relevância da omissão inconstitucional**. Contudo, quanto aos instrumentos efetivos de seu combate, necessita-se de uma elaboração mais

[51] Nesse ponto, é importante relembrar que não há na Constituição Portuguesa instrumento similar ao mandado de injunção brasileiro.

adequada à Constituição brasileira, considerada a existência de mecanismos de combate às omissões, entre os quais o mandado de injunção.

A distinção apresentada por Miranda (1995: 43), entre as Constituições liberais e sociais, diz respeito ao fato de que a Constituição elaborada em determinado tempo e lugar, estrutura o Estado e projeta valores e objetivos fundamentais a serem alcançados pela sociedade. Nesse sentido, a relevância da discussão sobre os direitos sociais e a sua positivação.

A esse respeito, Reis Novais (2010) toma os **direitos sociais como direitos fundamentais**. A partir desse posicionamento, vê como possível aferir a **aplicabilidade imediata** de todos os direitos sociais contidos no Texto Constitucional e exigir-se a sua aplicabilidade imediata.

Reis Novais (2010: 10-1) afirma que os direitos sociais exigem uma garantia constitucional forte, que deve ser imposta à observância de todos os Poderes constituídos e retirada da livre disponibilidade do poder político. Justifica o fenômeno da desvalorização dos direitos sociais na Europa em razão do fato de que o neoconstitucionalismo da segunda metade do século XX tendeu a afirmar um constitucionalismo sem direitos sociais, a exemplo da Lei Fundamental alemã que teria influenciado outras nações de forma extraordinária.

Ao contrário da Carta alemã, Reis Novais (2010: 11-2) defende que a Constituição portuguesa teria iniciado o processo de **jusfundamentalização** dos direitos sociais no quadro de um Estado social e democrático de Direito. Alerta, ainda, que as questões sociais assumem peso determinante na construção do Estado de Direito e da democracia em Estados com sérios problemas de exclusão social como a África do Sul, a Índia e diferentes países da América Latina, sem citar expressamente o Brasil.

Cuida-se, segundo o autor (2010: 13), de que **os direitos sociais envolvem um problema político** que diz respeito às obrigações do Estado, aos programas de governo e às opções fundamentais sobre a melhor organização

social ou às concepções da vida boa. Em outras palavras, estão em campo político em que é decisiva a vontade efetiva dos governantes em estender as condições mínimas necessárias para uma vida com dignidade, mediante a atuação do Estado.

Nesse sentido, **a desproteção social gerada pela omissão** na regulamentação de ações estatais de proteção social assume feições inconstitucionais. Sobretudo no caso brasileiro, em razão dos propósitos de erradicação da miséria e de redução das desigualdades inscritos na Constituição.

Contra essa compreensão, Reis Novais (2010: 90) aponta a emergência de teses como a da "**reserva do possível**"[52], que conduzem a uma indeterminabilidade de conteúdo constitucional que nega a natureza de direitos fundamentais aos direitos sociais. Em síntese, o autor (2010: 42) deixa claro que o dever estatal de respeitar e proteger o acesso a tais bens se vincula à obrigação estatal de realizar prestações fáticas destinadas a promover o acesso a esses bens a quem não dispõe de recursos próprios para alcançá-los.

Reis Novais (2010: 116) apresenta de forma clara a questão crucial que diz respeito ao controle ou à fiscalização da constitucionalidade dos atos e omissões das autoridades. Ao se referir sobre a reserva do financeiramente possível, questiona se **o controle** das ações ou das omissões dos poderes públicos relativas à realização dos direitos sociais **caberia ao legislador e à administração ou ao juiz**.

Ao juiz, segundo o autor (2010: 117), caberia apurar a existência de recursos disponíveis ou proceder à definição de prioridades na distribuição de recursos. Contudo, o magistrado deve apreciar se a dificuldade financeira alegada

[52] Desenvolvida como uma criação do Tribunal Constitucional alemão, no sentido de limitar entre os direitos sociais aquilo que o indivíduo podia **exigir razoavelmente da sociedade**, verificadas circunstâncias concretas do caso e incluídas condições materiais do requerente, bem como as disponibilidades materiais do Estado quanto ao atendimento da demanda. No Brasil, essa tese tem sido utilizada como argumento de defesa do Estado diante de demandas sociais por saúde, medicamentos, habitação e outros direitos sociais, especialmente na discussão de mandados de segurança.

pelo Estado é suficientemente **relevante** para afastar o pedido individual pela prestação e se o procedimento observado pela autoridade pública para chegar à definição de prioridades não merece censura jurídico-constitucional. O doutrinador (2010: 118) situa o foco da questão na devida observância do julgador quanto à separação de poderes e de seus limites funcionais, em razão de que **a dúvida** consistiria em saber em que medida pode o juiz substituir a decisão anterior (ativa ou omissiva) do poder político pela sua própria decisão.

A discussão sobre os direitos sociais, apresentada por Reis Novais (2010: 119), traz outro complicador. Muitas vezes, a argumentação do poder público não diz respeito à impossibilidade de atendimento do pedido, mas à impossibilidade financeira de atender a todos os pedidos similares daqueles que se encontram na mesma situação. Assim, **o poder público transfere ao Judiciário, em parte, a responsabilidade sobre decisões** suas quanto às prioridades **orçamentárias**. Tal situação não é admitida pelo autor (2010: 122), que defende que o juiz deve considerar tão somente a causa que lhe foi submetida sem considerar eventuais consequências políticas de possíveis ações individuais semelhantes.

Especificamente sobre o mandado de injunção, a doutrina portuguesa faz referências.

Miranda (2008: 311) afirma que **o instituto português** da **fiscalização da inconstitucionalidade por omissão**, de 1976, foi **fonte** de institutos análogos no Brasil, em Angola e no Timor de Leste. Contudo, ressalta que a versão brasileira da fiscalização ou controle de constitucionalidade se alicerçou em figura nova – o mandado de injunção.

Esse autor (2008: 311-2) ressalta que na comparação do mandado de injunção com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão brasileira, há **fiscalização concreta** no primeiro, visto que o tribunal pode conhecer da omissão quanto à norma não exequível, que requer regulamentação para viabilizar o direito. Na segunda, salienta, o controle se dá pela via **abstrata**. Ressalta Miranda

(2008: 311-2) que quando a norma respeita à Constituição Federal, a competência para conhecer, declarar e emitir as medidas necessárias é do Supremo Tribunal Federal, de efeito individual ou para todos[53].

Miranda menciona uma das questões cruciais sobre o mandado de injunção. Segundo esse autor (2008: 322), é **o juízo sobre o tempo** em que deveria ser produzida a lei é o essencial da análise, assim como no exame da inconstitucionalidade por omissão própria da fiscalização portuguesa. Justifica que a insuficiência (omissão parcial) ou a ausência (omissão total) somente pode ser aferida em determinado tempo histórico, cuja **tolerância** quanto à espera de regulamentação será **prefixada pela própria Constituição** ou dependerá da natureza das coisas.

Assim, esse doutrinador (2008: 322) afirma que cabe ao órgão de fiscalização **medir e interpretar o tempo decorrido** a fim de se manifestar pela omissão ou não da medida. Nessa hipótese, a conclusão será a de que decorrido o tempo necessário, foi constituída a mora legislativa, posto que **a autoridade não só podia como devia ter emitido a norma legal diante de determinadas circunstâncias**. Segundo o constitucionalista português, tal valoração é essencialmente temporal.

Conclui o autor (2008: 325) ao afirmar que a omissão inconstitucional não resulta apenas de **carência** de tal ou tais medidas legislativas, mas por **insuficiência** delas. Contudo, ressalta que essa verificação pode ser provocada apenas após a aprovação e a produção dos efeitos da norma sob o risco de incorrer em atuação que limite a ação do Parlamento.

A questão crucial, portanto, é saber **como definir o prazo razoável para a atividade regulamentadora**, sem obstar a atividade e o juízo livre do

[53] Curiosa, no mínimo, essa última afirmação. A natureza da fiscalização concreta impõe, justamente, a limitação dos efeitos da decisão para as partes envolvidas na lide. Contudo, o constitucionalista português já atentava para a possibilidade da extensão desses efeitos para aqueles que não compuseram a relação processual litigiosa.

legislador. De outro lado, sem deixar à mercê do Parlamento e de forma indefinida a execução do mandamento constitucional.

Os acórdãos de mandados de injunção, bem como as decisões monocráticas citaram frequentemente, os doutrinadores portugueses. Em especial, na construção teórica do significado e da dimensão da omissão inconstitucional.

Quanto às **distinções** entre o controle de constitucionalidade brasileiro e a fiscalização exercida pelos portugueses, o pronunciamento do Min. Carlos Velloso ressaltou em voto no MI 283, j. 20.08.90, f. 120:

> *"A Constituição de 1988 deu a esta Corte uma importância muito maior do que ela tinha nas Cartas pretéritas. O constituinte de 1988, ao invés de adotar, lançando-se numa aventura, uma Corte Constitucional nos moldes das Cortes Constitucionais da Europa continental – Alemanha, Itália, Espanha, **Portugal**, por exemplo – optou por fazer do Supremo Tribunal Federal a Corte Constitucional do Brasil – o Supremo Tribunal Federal que já ostentava uma experiência de controle de constitucionalidade de cem anos. Bem por isso, é que o constituinte quis que **os grandes mandados de injunção** fossem julgados, em razão do órgão ou autoridade omisso, nesta Corte, na Corte Constitucional."*

Nas palavras do ministro Carlos Velloso, a **distinção** fundamental entre o sistema de controle de constitucionalidade entre Brasil e Portugal. No primeiro, segundo a opção do constituinte, a atribuição a um **tribunal** que funciona como **ápice do Sistema Judiciário**. No segundo, um **Tribunal Constitucional** típico do modelo europeu, constituído **apenas para** a realização do **controle** da constitucionalidade.

Outra distinção importante, é que a experiência portuguesa não contou com um instrumento similar ao mandado de injunção, capaz de instrumentar o Judiciário diante da omissão de outros poderes e dele mesmo, Poder Judiciário. Ao contrário, o modelo parlamentarista adotado em Portugal no período pós-Revolução estabeleceu papeis distintos e mecanismos de controle recíprocos entre os órgãos de soberania já no texto original da Constituição de 1976.

Entre esses mecanismos, desde a Revolução de 1974, os portugueses iniciaram a construção de um modelo constitucional fundado na **garantia de direitos sociais**. Por essa razão, as discussões sobre a relevância das omissões inconstitucionais precedem a própria elaboração da Constituição de 1976. Nesse sentido, houve uma proximidade grande do Texto brasileiro com a Lei portuguesa.

Os registros sobre a atuação de uma Comissão Constitucional, que antecedeu a constituição do atual Tribunal Constitucional, compõem-se de inúmeros **pareceres** que fizeram com que seus integrantes se dedicassem a iniciar a construção de **parâmetros** objetivos para o controle das omissões inconstitucionais. Tais mecanismos se destinaram à verificação da omissão e às providências cabíveis pelo órgão de soberania de modo a afastar a situação que impedia a exequibilidade da norma constitucional.

A Comissão Constitucional era formada por juristas de notável conhecimento e funcionava como um órgão assessor do Conselho da Revolução. Essa Comissão se manifestava por meio de pareceres que expressavam a opinião de seus membros sobre situações que ensejavam o **reconhecimento da omissão que impedia o cumprimento da Constituição**, entre outras atividades típicas do controle de constitucionalidade. Tais pareceres importam na análise da formação do pensamento do Supremo sobre o mandado de injunção porque **anteciparam questões fundamentais** sobre a omissão inconstitucional e urgência da integração do direito que obsta como mecanismo de defesa do próprio **Texto Maior**.

Com atuação entre 1977 e 1982, a Comissão formada por juristas notáveis teve como questão permanente a tensão entre o Poder Executivo, exercido pelo Conselho da Revolução, e o Poder Legislativo, nas mãos da Assembleia da República. Essa tensão era expressa, de um lado, pela necessária exequibilidade dos dispositivos constitucionais. De outro, pela impossibilidade de imposição aos representantes do povo de um tempo para decidirem. Como se verá, trata-se de um impasse que ocorrerá também no caso brasileiro.

Sobre a necessidade de alguns dispositivos constitucionais receberem o **complemento** para lhe compor a eficácia pretendida pelo constituinte, o Min. Celso de Mello buscou amparo na obra de José Joaquim Gomes Canotilho (1982):

> *"A Constituição **remete** ou **reenvia** para as leis, em virtude da **abertura, incompletude** ou **indeterminabilidade** das suas normas, a concretização de preceitos constitucionais. Trata-se, fundamentalmente, de um **reenvio dinâmico**, pois o legislador coopera na determinação e conformação material (...) do objeto do reenvio."* (MI 232, j. 02.ago.91, rel. Min. Moreira Alves, f. 35)

O Min. Celso de Mello vê, dessa forma, que o legislador está vinculado ao comando constitucional com vistas à concretização do direito previsto na **Lei Maior**.

A ausência dessa norma complementar necessária à exequibilidade correspondia à hipótese típica da impetração do mandado de injunção. Nas palavras do Min. Sepúlveda Pertence, esse complemento significava:

> *"o que se demandou do legislador foi a concretização dos requisitos legais adequados ao propósito da norma constitucional de tornar imune da contribuição previdenciária o que seja*

> *entidade beneficente..."* (MI 232, j. 02.ago.91, rel. Min. Moreira Alves, f. 35)

Desse modo, ao não regulamentar o que determinava o comando constitucional, a inação do legislador ou do administrador configurou a situação de omissão contrária ao cumprimento da Constituição.

3.3. A contribuição jurisprudencial da Comissão Constitucional

A primeira fase pós-revolucionária da fiscalização do cumprimento da Constituição em Portugal, por meio da atuação da Comissão Constitucional, contribuiu na consolidação de algumas ideias. Apesar do reduzido número de casos, seis entre os 212 pareceres elaborados no período, foram selecionados dez temas da abordagem realizada pela Comissão[54].

Esses temas compõem **um quadro das principais preocupações políticas** dos conselheiros quanto aos procedimentos autorizados à Comissão, diante da verificação da omissão inconstitucional. Relevante quanto a essa definição é **a ausência de poder jurisdicional da Comissão** de juristas, pois operava apenas de forma consultiva, ficando a cargo do Conselho da Revolução (**órgão de soberania**) a decisão política da comunicação ou não da omissão ao órgão competente.

Em linhas gerais, a discussão acerca das competências atribuídas aos órgãos de soberania em Portugal se traduziu no caso brasileiro no constante

[54] Análise efetuada a partir da íntegra dos seis pareceres elaborados por determinação do Conselho da Revolução sobre a existência de omissão inconstitucional consta no Anexo I. Esse trabalho foi realizado originalmente em Lisboa, Portugal, em julho de 2010 (Pereira, 2010) e revisto em julho de 2012 para o aproveitamento adequado nesta tese.

dilema dos ministros do Supremo frente a uma interpretação estrita da divisão de poderes.

Para tanto, foi necessária a construção dos **parâmetros** doutrinários de análise das situações apresentadas pelo Conselho da Revolução à Comissão. São justamente esses parâmetros que são apresentados na forma de **dez temas**: a finalidade da fiscalização, a definição da omissão, os requisitos da identificação da omissão, a omissão relevante, a preocupação com a **exequibilidade** da norma constitucional, a fundamentação constitucional da fiscalização, a questão temporal implícita na omissão, o papel da interpretação, a força da nova Constituição e as limitações do instrumento de controle das inconstitucionalidades omissivas. Como se verificará nos capítulos seguintes, diz respeito às discussões que serão objeto do debate brasileiro.

3.3.1. A finalidade da fiscalização

A Constituição da República Portuguesa (CRP) prevê entre as regras de controle da constitucionalidade, *"a **fiscalização** da inconstitucionalidade por omissão como meio específico destinado a promover o cumprimento da Constituição."*[55]

Fundamental, portanto, a visão de que **a omissão** do legislador pode comprometer o espírito da Lei Fundamental, em outras palavras, a inércia legislativa pode obstaculizar o exercício de direitos.

O obstáculo, assim, significa o descumprimento das promessas contidas na Constituição após um longo período ditatorial. No contexto português, algo inaceitável.

[55] Parecer da Comissão Constitucional (ParCC) nº. 4/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 77.

3.3.2. A definição da omissão

O conceito de omissão, firmado ainda no primeiro Parecer da Comissão Constitucional sobre a matéria, oferece um panorama acerca dos efeitos que tal conduta negativa pode provocar:

> *"Por **omissão** entende-se **a falta** de medidas legislativas necessárias, falta esta que pode ser **total** ou **parcial**. A violação da Constituição, na verdade, provém umas vezes de **completa inércia** do legislador e outras vezes da sua **deficiente actividade**, competindo ao órgão de fiscalização pronunciar-se sobre a adequação da norma legal à norma constitucional."*[56]

Nessa oportunidade, ao **conceituar a omissão**, o relator avança na especificação de **duas modalidades** de inação, a **total** e a **parcial**. Talvez, a omissão mais tênue seja justamente a parcial, porquanto a existência de medidas legislativas não se faz suficiente para assegurar o pleno exercício do direito. Ao final da elaboração, a responsabilização do órgão de fiscalização, à época o Conselho da Revolução que atuava como verdadeiro **garante** do Texto Maior, e, após 1982, a Corte Constitucional. Contudo, ao passo em que o Conselho podia tomar a iniciativa de consultar o parecer jurídico da Comissão e **decidir politicamente** a partir de um juízo de conveniência e oportunidade se deveria ou não recomendar ao órgão responsável a emissão da norma ausente, o Tribunal Constitucional não age por si só, devendo ser provocado pelas autoridades legitimadas para fazer chegar a sua análise as questões de inconstitucionalidade omissiva.

Apesar do conceito acima ter incluído a inconstitucionalidade parcial, que seria aquela proveniente da deficiente atividade do legislador, essa

[56] ParCC nº. 4/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 79-80.

compreensão não prevaleceu no sexto parecer que tratou de eventuais omissões inconstitucionais no período de atuação da Comissão Constitucional. Desta vez, o relator afirma que **a insuficiência não seria o bastante** para declarar uma omissão, ao tratar da questão do acesso dos jovens trabalhadores ao ensino superior:

> *"Certo é, também, que possam embora as providências em curso não atingir ainda a **suficiência** desejada, isso **não bastará**, pensa-se no condicionalismo exposto, para dizer-se desde já que a Constituição não está a ser cumprida, só por se afigurar que ela poderia ser melhor cumprida."*[57]

A conclusão, unânime, de que a omissão parcial não trazia indícios suficientes, na análise, para que se reconhecer o **descumprimento** da Constituição em razão de omissão das medidas legislativas para tornar exequíveis as normas dos arts. 70º., nº. 1, alínea a) e 76º. da CRP.

Evolução jurisprudencial ou filiação doutrinária à parte, tanto o primeiro parecer sobre a matéria, de Fev.1977, quanto o último, de Mai.1981, revelam, certamente, uma **visão restritiva** do instrumento quanto às omissões parciais. Nunca é demais lembrar que eventual parecer favorável da Comissão não vinculava o Conselho da Revolução em sua decisão política, mas possibilitava o reconhecimento da omissão inconstitucional por esse órgão de soberania.

3.3.3. Os requisitos da identificação da omissão

Os requisitos da identificação da omissão foram previstos na própria Constituição, naqueles artigos que fazem a previsão da fiscalização da

[57] ParCC nº. 11/81. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 15º. v., p. 75.

inconstitucionalidade por omissão, pois *"desses preceitos constam os pressupostos ou requisitos de funcionamento do instituto, os quais correspondem a outros tantos momentos de indagação do órgão de fiscalização".*[58]

Aponta o relator:

> *"a) que o não cumprimento da Constituição consiste na* ***violação de certa e determinada norma****;*
> *b) que se trata de* ***norma constitucional não exequível por si mesma****;*
> *c) que, nas circunstâncias concretas da prática legislativa,* ***faltem as medidas legislativas necessárias para tornar exequível*** *aquela norma."*[59]

Em linhas gerais, os parâmetros eram atribuídos pela própria Constituição. Em especial, a violação caracterizada, a não autoaplicabilidade da norma constitucional e a ausência de regulamentação para torná-la efetiva. Dessa forma, a própria Constituição definira os requisitos para o reconhecimento da omissão inconstitucional no caso português.

3.3.4. A Omissão relevante

Segundo a construção jurisprudencial da Comissão Constitucional, *"somente é* ***relevante*** *o não cumprimento da Constituição que se especifique no* ***não cumprimento de <u>uma</u> das suas normas****, devidamente individualizada*".[60]

[58] ParCC nº. 4/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 77.

[59] ParCC nº. 4/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 77.

[60] ParCC nº. 4/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 78.

Assim, não é qualquer omissão de caráter geral, resultante da apreciação dos resultados globais de aplicação da Constituição, que resulta no instituto em questão. Faz-se necessária a individualização precisa da norma que requer o complemento normativo.

Em outras palavras, salienta o relator, é *"a apreciação de uma situação de violação necessariamente* ***demarcada*** *a partir de um preceito a que o legislador ordinário* ***não confere exequibilidade****."*[61]

3.3.5. A preocupação com a exequibilidade da norma constitucional

A **exequibilidade** é o elemento necessário à garantia do direito, ao usufruto da previsão constitucional. Uma vez negada ao cidadão, o direito não pode ser exercido. Daí a expressão inscrita no art. 279º. do texto original e, a partir da 1ª. Reforma, a de 1982, inscrita definitivamente no art. 283º. da Constituição da República Portuguesa (CRP): *"****o Tribunal*** *Constitucional aprecia e verifica* ***o não cumprimento*** *da Constituição* ***por omissão*** *das medidas legislativas necessárias para* ***tornar exequíveis as normas constitucionais****."*[62]

Segundo o relator:

> *"a* ***norma não exequível*** *por si mesma é uma verdadeira e própria norma constitucional, que recebe o influxo das demais disposições, também contribui, por sua vez, para a interpretação sistemática destas."*[63]

---

[61] Idem.

[62] Nº. 1 do art. 283º. da CRP, *in fine*. Disponível na página do Tribunal Constitucional, em Constituições + Revisões, na 1ª. Revisão, de 1982.

[63] ParCC nº. 4/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 78.

E continua:

> *"Ela **participa** desse complexo normativo que é a Constituição, ao qual o Estado se encontra submetido como corpo de regras jurídicas e não como corpo de proclamações políticas* (princípio da supremacia da Constituição e fundamento do Estado Democrático de Direito); *também **vale para ela o princípio fundamental** do art. 3º., nº. 4."*[64]

O princípio fundamental do texto original da Constituição, que afirmava: *"O Estado está submetido à Constituição e funda-se na ordem democrática."*[65]

Pois bem, a norma não exeqüível por si só, ou na expressão brasileira, não autoaplicável, requer complemento para adquirir efetividade plena. Daí, a não atuação estatal ao complementá-la caracterizar a omissão inconstitucional.

3.3.6. A fundamentação constitucional da fiscalização

No início do relatório, como fundamento da fiscalização que se inicia pelo órgão, o Conselheiro menciona *"o art. 279º., da Constituição, em coordenação com a alínea b) do art. 284º.."*[66],:

> *"Art. 279º. – **Quando** a Constituição **não estiver a ser cumprida por omissão** das medidas legislativas necessárias para*

[64] ParCC nº. 4/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 78

[65]Conforme nota 13, texto original disponível na página do Tribunal Constitucional.

[66] ParCC nº. 4/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 77

> *tornar exequíveis as normas constitucionais, o **Conselho** da Revolução poderá **recomendar** aos órgãos legislativos competentes **que as emitam em tempo razoável**."*[67]
>
> *"Art. 284º. Compete **à Comissão** Constitucional: b) **dar** obrigatoriamente **parecer** sobre a existência de violação das normas constitucionais por omissão, nos termos e para os efeitos do art. 279º.."*[68]

Verifica-se, de imediato, a distinção de competências entre o Conselho e a Comissão. Essa se pronunciava mediante provocação do Conselho para elaborar parecer, que poderia ser ou não referendado a fim de que a medida prevista – a recomendação ao órgão competente – fosse expedida.

Trata-se da tradição portuguesa que ainda hoje influencia as interpretações de juristas e de julgadores em todos os lugares. No Brasil não é diferente, sendo forte a orientação pela mera recomendação da elaboração da norma ainda que no caso do mandado de injunção a concretização seja a medida mais eficaz do ponto de vista da garantia do direito, e apenas para o caso em análise (controle concreto).

A esse quadro do cenário português, acrescenta o relator do 2º. julgado, a competência do Conselho da Revolução específica para a matéria era: *"A violação da Constituição que pode fundar o exercício da competência atribuída pelo art. 146º., alínea b)…"*[69]

> *"Art. 146º. Na qualidade de **garante** do cumprimento da Constituição, compete ao **Conselho** da Revolução: b) **Velar** pela **emissão das medidas** necessárias ao*

[67] Conforme nota 13, o texto originário está disponível no site do Tribunal Constitucional.

[68] Idem.

[69] ParCC nº. 8/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 145-6

> *cumprimento das normas constitucionais, podendo para o efeito formular recomendações."*[70]

Portanto, o órgão que deliberava sobre a existência da omissão e as medidas cabíveis era o Conselho da Revolução e não a Comissão Constitucional. A figura de **garante** do Texto Maior era prerrogativa do órgão de soberania e não da Comissão consultiva.

3.3.7. A questão temporal implícita na omissão

Não menos relevante que os demais aspectos, a questão temporal implica em juízo de avaliação do prazo decorrido entre o início da vigência do Texto Constitucional e a época do julgamento[71]. Esse juízo implica em avaliar se o tempo decorrido entre o primeiro e o segundo marcos foi suficiente para que o legislador regulamentasse a norma constitucional ainda inexequível.

Nas palavras do relator do primeiro parecer:

> *"nas circunstâncias concretas da prática legislativa,* ***há um tempo a valorar para que haja uma omissão relevante****. E este tempo não qualificado não é redutível ao 'tempo razoável' a que alude a parte final da disposição* (Constitucional, da letra b) do art. 284º.)*, visto que, no* ***primeiro momento****, se trata do* ***intervalo*** *entre o*

[70] Conforme nota 13, texto integral disponível na página do Tribunal Constitucional.

[71] Sobre uma discussão mais ampliada de questões temporais e a Constituição, BARROSO, Luís Roberto. "A Constituição e o conflito de normas no tempo. Direito Constitucional Intertemporal." In: MIRANDA, Jorge (org.) ***Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos de Constituição de 1976***, vol. 3. Coimbra, Coimbra Editores, 1997, p. 33-75.

> *início da vigência da Constituição e a necessidade de medidas legislativas para tornarem exequíveis algumas das suas normas e, no **segundo momento**, se trata do intervalo entre a recomendação do Conselho da Revolução subsequente à verificação da inconstitucionalidade e a emissão das medidas legislativas em falta pelos órgãos competentes."*[72]

A questão temporal envolve dois interstícios. O primeiro é aquele entre o comando constitucional e a necessidade de seu complemento apresentada ao órgão verificador da omissão. O segundo, diz respeito ao período que inicia com a recomendação ao órgão competente para legislar e a emissão propriamente dita dessa regulamentação.

A questão que permanece é a seguinte: e se a regulamentação não for produzida, ainda que notificada ou informada a Casa legislativa competente?

O segundo parecer sobre a questão da omissão inconstitucional desafiou outra **questão** de direito **intertemporal**. Ao julgar a eventual omissão quanto à reforma agrária, o relator assim descreveu o raciocínio necessário ao Conselho da Revolução para chegar à conclusão de que deveria emitir a recomendação de sua competência:

> *"terá de assentar tal decisão num **juízo** sobre uma **prévia e continuada violação** da Constituição, violação que há-de perdurar do momento em que aquela competência se exerce: 'quando a Constituição não estiver a ser cumprida (…)*
>
> *Mas para que o art. 279º. seja aplicável, é ainda preciso que **a violação** da Constituição, em vias de verificar-se, nos termos aí previstos, por falta de medidas legais necessárias para tornar exequível*

[72] ParCC nº. 4/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 80.

> *dada norma constitucional, possa vir a cessar: é justamente esse o objectivo da recomendação a dirigir pelo Conselho da Revolução aos órgãos legislativos competentes. Se a violação da Constituição já se consumou, em termos de não ser possível pôr cobro, no futuro, aos seus efeitos, não cabe o recurso ao art. 279º..."*[73]

Do exposto, a necessidade de se verificar no caso apresentado, além da permanência da violação e possibilidade de se exercer o direito pleiteado. Há de se observar, contudo, que os casos em análise pela Comissão dizem respeito ao controle abstrato de normas. Em outras palavras, as consultas à Comissão chegavam por meio do encaminhamento do Conselho da Revolução.

Vencido na discussão acerca do terceiro parecer sobre eventuais omissões inconstitucionais, um conselheiro **retomou a questão temporal** nos seguintes termos:

> *"Votei vencido por entender que se **não verifica omissão legislativa relevante** e que, portanto, falta um dos pressupostos de fiscalização previstos no art. 279º. da Constituição. Na verdade, diz o nº. 3 do art. 293º.: 'A adaptação das normas anteriores atinentes ao exercício dos direitos, liberdades e garantias consignadas na Constituição estará concluída até ao fim da primeira sessão legislativa', ou seja, até 15 de Junho de 1977 (arts. 177º., nº. 1 e 299º., nº. 1). O exacto entendimento desta disposição, situada nas 'Disposições finais e transitórias', não é imediato, mas parece que todas ou quase todas as **dificuldades** podem ser superadas desde que posta em confronto com os n.os 1 e 2 do mesmo artigo e com outros artigos desse capítulo e desde que nela se distingam diferentes hipóteses. Entre estas acha-se a de **o***

[73] ParCC nº. 8/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 160.

> ***direito ordinário anterior*** *não contar com as normas capazes de dar uma regulamentação suficiente e adequada a* ***novos institutos*** *ou preceitos constitucionais – como sucede precisamente com o preceito do art. 46º., nº. 4.”*[74]

A questão fundamental apresentada pelo Conselheiro dizia respeito ao **tempo** conferido pelo constituinte ao legislador ordinário **para a edição das normas** necessárias a tornar exequíveis os comandos constitucionais:

> *“O que se quer dizer é que, à face do art. 293º., nº. 3,* ***a Assembléia*** *da República (órgão competente, segundo o art. 167º.)* ***tem margem de manobra*** *para levar a cabo a tarefa extensa e delicada de regulamentar os direitos, liberdades e garantias de harmonia com o espírito da Constituição – tarefa essa em que* ***se inclui a de regulamentar o art. 46º., nº. 4****.”*[75]

A **norma constitucional** em apreciação, dizia respeito sobre a vedação de organizações que perfilhem a ideologia fascista.

Em síntese, o conselheiro vencido nesse terceiro parecer trata do **tempo necessário à produção legislativa** que harmonize preceitos e que possibilite a máxima eficácia ao comando constitucional. Para tanto, utiliza da referência de 15/jun/1977, término da primeira sessão legislativa posterior à vigência da nova Constituição da República. Apenas para elucidar, o argumento vencedor considerou que a norma em análise visava a defesa da Constituição e do Estado democrático.

---

[74] ParCC nº. 11/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 3º. v., p. 20.

[75] Idem.

3.3.8. O papel da interpretação

O relator responsável pelo **primeiro parecer** sobre a questão da **inconstitucionalidade omissiva** foi bastante didático, pois se tratava do **documento fundador** da análise da matéria pela Comissão Constitucional. Atribuiu o papel fundamental de interpretação à Comissão, asseverando que:

> *"como é natural, em nenhum ponto da Constituição se estabelece quais são as normas exequíveis e quais as normas não exequíveis por si mesmas. Há-de ser **o intérprete**, utilizando todos os elementos de que possa servir-se, que **há-de procurar averiguar se qualquer norma pertence ou não** a cada uma dessas duas categorias"*[76] (normas **exequíveis** e normas **não exequíveis** por si mesmas).

Assim, duplamente assinalada, a **questão temporal** se reveste da maior importância para a efetividade plena do instrumento, que se expressa na possibilidade de exercício do direito pelo cidadão.

Contudo, o relator prossegue na sua explanação acerca do **tempo**:

> *"O **juízo** de **in**constitucionalidade por **omissão** traduz-se num **juízo sobre o tempo em que deveria ser produzida a lei**, porque esta omissão deve tornar-se patente em concreto, balizada entre determinados factos, este de sinal positivo. A **ausência** ou a **insuficiência** da norma legal não pode ser separada de determinado tempo histórico, assinalado pela necessidade da produção legislativa e*

[76] ParCC nº. 4/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 79.

> *cuja duração, maior ou menor, dependerá da natureza das coisas, ou seja, da natureza da norma constitucional não exequível por si mesma confrontada com a situação da vida que esteja a verificar-se à sua margem (inclusive a situação que, à sua margem, esteja o legislador ordinário a criar).*[77]

Dessa forma, o conselheiro julgador é um **avaliador** desses intervalos temporais. Do **tempo de vigência** da Constituição de um lado, do **tempo que dispôs o legislador** competente para complementar a exequibilidade da norma constitucional que a reclamava, do **tempo de espera** do cidadão para exercer o direito assegurado no Texto Maior, mas ainda ilíquido.

Contudo, **há um outro tempo**, que muitas vezes escapa ao julgador, que é aquele utilizado pelo legislador omisso, após a emissão da recomendação do Conselho da Revolução para a edição da norma faltante. Esse tempo, assim como os demais, **não era quantificado** na Constituição e nem por meio das leis. E como se tratasse de outro órgão de soberania, assim como o Conselho da Revolução, é mais provável que não houvesse garantia da expedição da norma com brevidade.[78]

3.3.9. A força da nova Constituição

Para o relator do 2º. Parecer sobre a questão da omissão inconstitucional, fez-se necessário em determinada altura da análise do conceito

[77] ParCC nº. 4/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 80.

[78] Nesse sentido, também as expressão "adoção das providências necessárias" no caso da declaração da inconstitucionalidade por omissão, sem fixar prazo, a não ser para órgãos administrativos (30 dias) e a ausência de qualquer referência temporal na previsão do mandado de injunção no caso brasileiro funcionam como complicadores quanto à indefinição de prazo para o órgão competente suprir a lacuna e de outro "esbarram" na independência e harmonia dos Poderes da União (Legislativo, Executivo e Judiciário).

de reforma agrária, dimensionar um pouco da força da Constituição da República de 1976 e dos efeitos de sua vigência no ordenamento jurídico português:

> *"A Constituição de 1976 não fez tábua rasa da ordem jurídica portuguesa que veio reestruturar e subordinar, no seu conjunto, à nova escala de valores por ela definida: a ordem jurídica estadual é mais do que o projecto de sociedade e do que a organização do poder político, que em dado momento histórico a Constituição incorpora* (…)
>
> *Assim, nem todo o direito anterior a 25 de Abril de 1976 foi revogado pela Constituição ou caducou com a entrada em vigor da nova lei fundamental. A legislação ordinária que não seja contrária à Constituição ou aos princípios nela consignados guarda a sua vigência (art. 293º., nº 1); as leis constitucionais posteriores a 25 de Abril de 1974, com as excepções referidas no nº. 2 do art. 292º., permanecem também em vigor, nos termos do art. 293º., valendo embora como leis ordinárias."*[79]

Em destaque, nas palavras do relator, o princípio da supremacia da Constituição.

3.3.10. As limitações do instrumento de controle

No seu raciocínio acerca dos **limites** do poder do Conselho da Revolução, e por consequência, das limitações do instrumento de fiscalização da omissão inconstitucional, o relator do segundo Parecer expõe:

[79]ParCC nº. 8/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 150.

> *"O art. 279º. Atribui **ao Conselho** da Revolução o poder de **recomendar** aos órgãos legislativos competentes que emitam em tempo razoável as medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais que não estiverem a ser cumpridas por carência de tais medidas, mas não lhe impõe o dever de fazer tal recomendação. De forma semelhante, já o art. 146º., alínea b), ao determinar que compete **ao Conselho velar** pela emissão das medidas necessárias ao cumprimento das normas constitucionais, acrescentava que pode, para o efeito, o Conselho **formular recomendações**."*[80]

A conclusão revela a especificidade e a complexidade da natureza do órgão de soberania definidor político dos impasses acerca da inconstitucionalidade omissiva:

> *"Quer isto significar que o art. 279º. – na linha traçada pelo art. 146º., alínea b) – deixa o Conselho da Revolução **juiz da conveniência ou da oportunidade de emitir a recomendação** tendente a **fazer cessar a violação** da lei fundamental, tal como o torna único juiz da conveniência ou da oportunidade de desencadear o processo tendente a apreciar a existência dessa violação."*[81]

Contudo, fazer cessar a violação é mais forte do que recomendar ou velar pelo cumprimento da Constituição. Haveria que dispor o órgão de soberania de um mecanismo de coerção sobre a Assembleia da República, o que por si só, já feriria a independência da Casa do Povo.

[80]ParCC nº. 8/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 162.

[81]ParCC nº. 8/77. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 2º. v., p. 162.

Também no quarto parecer que analisou eventual omissão inconstitucional, o relator se referiu à natureza desse poder do Conselho da Revolução:

> *"Diferentemente, no quadro do art. 279º., o poder conferido ao Conselho da Revolução de recomendar aos órgãos competentes a emissão em tempo razoável das medidas legislativas aí previstas é um* ***poder discricionário quanto à oportunidade do seu exercício*** *– o que se justifica pela* ***carga política*** *envolvida no* ***juízo sobre o tempo*** *e o modo que caracterizam o incumprimento da Constituição por omissão e bem assim na escolha do momento azado para tentar pôr cobro a esse incumprimento."*[82]

Em relevo, a natureza política do juízo sobre o tempo decorrido entre a vigência da Constituição e a avaliação realizada pelos membros da Comissão.

O voto divergente de um Conselheiro, ainda nesse quarto parecer, conclui a questão, ao reafirmar a natureza do Conselho da Revolução:

> *"a discricionariedade na iniciativa – bem como na recomendação com que o processo pode fechar –* ***é essencial à natureza eminentemente política da fiscalização*** *e ao papel do Conselho da Revolução, e apenas do Conselho, de garante da Constituição contra omissões legislativas."*[83]

Novamente, **a carga política envolvida no juízo de inconstitucionalidade** se referia à análise do **intervalo temporal**. Mais do que constatar que determinado tempo decorreu entre um e outro intervalo, fazia-se

[82] ParCC nº. 9/78. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 5º. v., p. 27.

[83] Idem, p. 37.

necessário **discutir instrumentos que concretizassem a competência de "velar"** pelo cumprimento da Constituição atribuída ao Conselho da Revolução.

Outra questão que por vezes foi discutida entre os integrantes da Comissão dizia respeito à necessidade de **expressa solicitação do Conselho** da Revolução para que a questão da omissão inconstitucional fosse avaliada e incluída no parecer.

No terceiro parecer, por meio da aplicação do princípio do aproveitamento dos atos jurídicos, a conclusão foi pela ampliação da discussão à questão omissiva:

> *"A letra desta solicitação não abarca expressamente o pedido de parecer sobre a inconstitucionalidade por omissão: e poderia por isso a Comissão Constitucional limitar-se a considerar a alegada inconstitucionalidade de normas, susceptível de ser posta em causa através do nº. 1 do art. 281º. da CRP. Mas são legítimas as dúvidas sobre o real propósito do Conselho da Revolução neste caso, até porque, como adiante se dirá,* ***nem sempre se revela fácil, no campo em apreço, traçar a linha de fronteira entre o juízo sobre a inconstitucionalidade de certos preceitos e a verificação de uma inconstitucionalidade por omissão****: isto porque o juízo que conclui pela conformidade de dada norma com a Constituição pode depender da verificação da vigência de certas outras regras, no ordenamento nacional. Assim sendo, e por* ***economia de meios****, parece razoável que no presente parecer se admita, como uma das hipóteses de trabalho, a de o Conselho da Revolução se decidir a apreciar a inconstitucionalidade por omissão que vem alegada pelos subscritores do requerimento dirigido ao Presidente da Assembléia da República."*[84]

[84] Idem, p. 28-9.

Para o membro da Comissão que votou vencido:

> *"a **fiscalização da inconstitucionalidade por omissão** não pode ser compreendida senão na base de uma plena iniciativa do Conselho da Revolução que funciona, não como órgão passivo, mas como **órgão a que compete 'velar pela emissão das medidas necessárias ao cumprimento das normas constitucionais** (art. 146º., alínea b)."*[85]

A discussão, portanto, girava em torno da extensão da ideia contida na expressão "velar" inscrita no Texto Constitucional.

No quarto parecer sobre a matéria, quase dois anos depois, a **tese de alargamento do pedido do Conselho** da Revolução não prevaleceu. Vencido, um membro argumentou que deveria se aplicada idêntica solução à situação, ao afirmar:

> *"Tal não impediu, nesse caso – em tudo idêntico ao presente – que esta Comissão por maioria, entendesse que era legítimo admitir que o Conselho da Revolução pretendesse, ao solicitar o parecer da Comissão Constitucional, ouvi-la igualmente sobre a eventual **existência da inconstitucionalidade por omissão**. Entendimento que pareceu legitimado pelo facto de o Conselho da Revolução, na sequência daquele parecer, ter vindo a aprovar a sua Resolução nº. 56/78, pela qual recomendava aos órgãos legislativos competentes, a emissão de determinadas medidas legislativas*
>
> (…)

[85] Idem, p. 37.

> *Entendi, por isso, que a Comissão deveria ter dado parecer sobre a eventual existência da inconstitucionalidade por omissão, habilitando assim, desde já, o Conselho da Revolução a formular uma recomendação aos órgãos legislativos competentes, se fosse caso disso e se ele se propusesse usar dos poderes que lhe confere o art. 279º..."*[86]

As situações devem ser analisadas à luz de seus contextos. Na ocasião, a maioria dos conselheiros entendeu que não cabia discutir a questão da omissão inconstitucional sem pedido expresso do Conselho da Revolução nesse sentido.

3.4. A contribuição jurisprudencial do Tribunal Constitucional

O Tribunal Constitucional substituiu a Comissão de juristas no exercício do controle de constitucionalidade. Contudo, ao passo que a Comissão se reportava diretamente ao Conselho da Revolução, **o Tribunal foi erigido a órgão de soberania** e, assim, recebia e comunicava diretamente aos demais órgãos também de soberania as suas decisões.

As questões pertinentes à omissão inconstitucional foram selecionadas a partir da análise de 13 acórdãos que trataram da questão no período 1982-2010[87] e foram organizadas em **seis temas**: a alteração do fundamento legal da fiscalização, os requisitos de funcionamento do instituto, o significado da omissão quanto ao dever, o tempo para legislar e a recorrência da jurisprudência e da doutrina e a questão temporal como novo requisito ou obstáculo.

[86] ParCC nº. 35/79. In *Pareceres da Comissão Constitucional*, 10º. v., p. 141.

[87] A análise desses acórdãos constou no Anexo II.

3.4.1. A alteração do fundamento legal da fiscalização

Efetivada a primeira Reforma Constitucional, pela Lei Constitucional nº. 1/82, a alteração do fundamento legal para a atividade do novo órgão competente para apreciar e verificar a inconstitucionalidade por omissão – o Tribunal Constitucional – deslocou o marco do art. 279º. para o novo art. 283º.. Assim, uma das competências da antiga Comissão Constitucional, determinada pela combinação do antigo art. 279º. com a letra *b* do art. 146º., que dizia – *"dar obrigatoriamente* ***parecer sobre a existência de violação das normas constitucionais por omissão****, nos termos e para os efeitos do art. 279º."* – é transferida para o novo Tribunal, que agora: *"aprecia e verifica o* ***não cumprimento*** *da Constituição por* ***omissão*** *das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais".*

Contudo, não há mais o encaminhamento do parecer ao Conselho da Revolução, posto que a conclusão do Tribunal Constitucional, ainda não vinculativa, será dada ao conhecimento do órgão legislativo competente.

O que se percebe na análise dos acórdãos relativos às eventuais omissões inconstitucionais a partir do nº. 182/89, é uma **maior preocupação com a fundamentação doutrinária e jurisprudencial** na redação dos votos, razão pela qual as referências aos constitucionalistas e aos julgados anteriores do próprio constitucional passam a ser a regra, tanto para as referências ao instituto quanto para as discussões sobre o tema tratado pelo artigo em discussão.

3.4.2. Os requisitos de funcionamento do instituto

Ao discutir novamente a questão da inconstitucionalidade, o relator do AcTC nº. 276/89 **recupera os três requisitos** ou pressupostos exigíveis para o funcionamento do instituto da inconstitucionalidade por omissão:

> *"a) o não cumprimento da Constituição deriva da **violação de uma norma constitucional** (…)*
>
> *b) esta norma constitucional **não é exequível** por si mesma (…)*
>
> *c) o **juízo sobre o tempo** em que a lei (…) deveria ser publicada também inculca no sentido da necessidade de tal lei e da obrigação do legislador de a ter produzido."*

Apesar de um pouco diferente, a redação do terceiro requisito também faz menção às **medidas necessárias para tornar a norma exequível**. Assim, a proximidade com aqueles marcos apontados no Parecer nº. 4/77, elaborado pela Comissão Constitucional.

3.4.3. O significado da omissão – o dever e o tempo para legislar

Relevante na construção do significado da omissão inconstitucional é a contribuição colhida da doutrina alemã, referida no Acórdão do Tribunal Constitucional (AcTC) nº. 276/89:

> *"a intervenção do legislador não se reconduz aqui ao 'dever' que impende sobre o órgão ou órgãos de soberania para tanto competentes de acudir às necessidades 'gerais' de legislação que se façam sentir na comunidade jurídica (isto é, não se reconduz ao 'dever geral de legislar'), mas é antes algo que deriva de uma **específica e concreta incumbência ou encargo constitucional** (Verfassungsauftrag)."*

E também sobre o tempo, no mesmo AcTC:

> *"a mobilização de especiais recursos, a envolver **mais ou menos delicadas opções políticas, no tocante a uma hierarquização e definição de prioridades de realização dos diversos fins estaduais ou das diversas necessidades públicas**, também não se vê que mereça ser aqui particularmente considerada a questão do próprio **timing da legislação** (isto é, a margem de liberdade que há-de, em princípio, reconhecer-se ao legislador para decidir do **quando** da sua intervenção)* (…)*"*

O relator toca em uma das questões mais delicadas, que impede a ordenação do Tribunal ao órgão legislador competente. A questão passa pela **independência entre os órgãos de soberania**, mas também pela **prerrogativa do legislador** quanto ao tempo e a ordem das regulamentações necessárias, em seu juízo político.

Contudo, o que não é razoável, é que essas prerrogativas sejam causa para a obstrução ao exercício de direitos pelo cidadão.

Já no AcTC nº. 424/01, a definição de "omissão legislativa" é apresentada pelo relator a partir de suas "circunstâncias típicas":

> *"pois se configurava uma **muito concreta e específica incumbência** cometida pela Constituição ao legislador, perfeitamente **definida** no seu **sentido e alcance**, sem deixar qualquer margem de liberdade quanto à sua decisão de intervir ou não".*

Dessa forma, **acrescenta** o julgador **mais um requisito à conformação do instrumento**, faz-se necessário que **a ordem** constitucional de legislar **seja indubitável** e não dê ao legislador opção de escolha quanto à intervenção via regulamentação. A dificuldade, contudo, é precisar essas situações, de um lado e, de outro, saber se isso não significa um acréscimo

jurisprudencial à conformação do instituto que a própria lei não demarcou e, assim, estaria a gerar uma interpretação mais restritiva do que aquela que quis o legislador.

3.4.4. A recorrência da jurisprudência e da doutrina

Sedimentada a compreensão do Tribunal acerca dos limites do instituto, tornou-se recorrente a **referência a alguns julgados**. O AcTC nº. 36/90, por exemplo, elege o nº. 276/91 como referência quanto às prerrogativas do legislador. Novamente, esse acórdão é referido pelo nº. 424/01 para assentar a **complexidade dos problemas que conformam o conceito de "omissão legislativa"**, mas também o conjunto formado pelos pareceres da antiga Comissão Constitucional de números 4/77, 8/77, 11/77, 9/78 e 11/81.

Já no AcTC nº. 474/02, a referência aos julgados de números 276/89 e 359/91, para afirmar que *"uma **inconstitucionalidade por omissão** só é **verificável**, quando existir **em concreto uma específica incumbência** dirigida pela Constituição ao legislador e que este **se abstenha** de a satisfazer."*

O mesmo acórdão faz referência ainda ao AcTC nº. 424/01, para reafirmar **a questão temporal** como um novo requisito do reconhecimento do instituto. Contudo, também aponta para uma questão nova:

> *"na doutrina mais recente salienta-se a possibilidade de **omissão legislativa** pelo não cumprimento da obrigação do legislador em melhorar ou corrigir as normas de prognose (=prognóstico, previsão) incorrectas ou defasadas perante circunstâncias supervenientes. **A omissão consiste agora não na ausência total ou parcial da lei, mas na falta da adaptação ou aperfeiçoamento das leis existentes.** Esta carência ou 'deficite' de*

> *aperfeiçoamento das leis assumirá particular relevo jurídico constitucional quando, da falta de 'melhorias' ou 'correções', resultem consequências gravosas para a efectivação de direitos fundamentais."*[88]

A ampliação das hipóteses de omissão para a adaptação das leis ao momento presente exigiria a atuação permanente de um poder revisional que extrapolaria em muito as competências do Tribunal.

Resta saber se essa visão ampliativa do instituto será aplicada pelos julgadores.

3.4.5. A questão temporal como novo requisito ou obstáculo

Novamente, a questão do tempo emerge nos acórdãos. Agora a questão apresentada no AcTC nº. 424/01 é a de:

> *"ponderar **se o tempo entretanto decorrido** desde a entrada em vigor da Lei Constitucional nº. 01/97* (nova lei que alterou a Constituição)*, isto para quem entenda tratar-se de aspecto essencial na configuração de uma das situações previstas no art. 283º. A CRP – **era, ou não, bastante para o cumprimento da tarefa legislativa** em causa."*

Dessa forma, os **acréscimos** aos requisitos ou pressupostos seriam ampliados pela atuação do Tribunal Constitucional.

---

[88] Citado pelo relator de CANOTILHO, José Joaquim Gomes. ***Direito Constitucional e Teoria da Constituição.*** Coimbra, Almedina, 1998, p. 917 e sgs.

Dos **três originais** do Parecer CC nº. 4/77, a exigência de que a ordem constitucional ao legislador seja **indubitável** e, agora, que o tempo necessário tenha sido ultrapassado. Mais uma vez, alerta-se, tratam-se de **acréscimos jurisprudenciais** ou doutrinários que **restringem** o alcance do instrumento, posto que atuam como **exigências adicionais** que restringem o reconhecimento da omissão inconstitucional em razão da inércia do legislador. Nesse sentido, **a lei** é clara, pois **não trata dos motivos que o legislador teve para não agir**. Diz apenas, que se a Constituição não é cumprida em função de um não-legislar. Então, que o dever seja cumprido.

No caso do AcTC nº. 424/01, que levantou essas duas novas questões, a matéria da inconstitucionalidade omissiva foi superada em função de norma superveniente que regulamentou a lacuna apontada.

Como o verificado no AcTC nº. 474/02, a jurisprudência consolidou o entendimento de que *"a omissão é verificável, quando existir em concreto uma específica incumbência dirigida pela Constituição ao legislador e que este se abstenha de a satisfazer."* Pois bem, se a 'específica incumbência' não for verificada na interpretação dos Juízes-Conselheiros e o direito for negado em função da ausência de regulamentação, a omissão inconstitucional estaria presente da mesma forma.

Assim, se os julgadores estão impedidos de integrar o direito, pois estariam legislando, não legislariam ao **criar novos requisitos ou pressupostos ao reconhecimento da omissão inconstitucional**?

3.4.6. Os novos obstáculos ao reconhecimento da omissão

A questão que surge como último tema desta análise dos acórdãos mais contemporâneos do Tribunal Constitucional é justamente a emergência de

alegações de inconstitucionalidades omissivas que nem chegam a ser apreciadas e verificadas pelo órgão de soberania **por razões processuais**.

Vinculados à forma original de apreciação da questão, os acórdãos tem afastado a apreciação de eventuais inconstitucionalidades ora por que o requerimento não partiu de uma das autoridades legitimadas, ora porque a matéria não foi objetivo de pré-questionamento, entre outros motivos.

Assim, os AcTC n.os. 32/90, 500/99, 326/01, 249/02 e 172/07 afastaram a discussão a respeito da omissão inconstitucional em favor da observância de aspectos processuais, relevantes sem dúvida para a discussão *inter parts*. Contudo, se **a preocupação** for com a ampliação do instituto, de modo a permitir a verificação da existência da inconstitucionalidade, há que se encontrar **meios** legislativos para aperfeiçoar o instrumento e não deixar escapar a oportunidade de se reconhecer a lacuna inconstitucional, porquanto se pode negar o direito para outros tantos.

É, sem dúvida, uma tarefa para o legislador constitucional aperfeiçoar o instrumento com vistas à eliminação das lacunas que estão a obstruir o exercício de direitos.

3.5. Conclusões

As questões antecipadas na discussão doutrinária e jurisprudencial portuguesa serão verificadas no pensamento e na ação do Supremo Tribunal Federal brasileiro.

Destaque para a **apreciação do tempo** razoável disponível ao legislador, sem deixar de considerar que a permanência da omissão obsta o direito do cidadão.

Também chama a atenção a **atividade criadora da jurisprudência** constitucional portuguesa, tanto pela Comissão Constitucional quanto pelo Tribunal Constitucional.

A atuação da **primeira**, na delimitação de **parâmetros** para a verificação da omissão em muito se assemelha ao esforço desenvolvido pelo Tribunal brasileiro no pós-1988.

Por outro lado, a criação jurisprudencial de **novos requisitos à verificação da omissão**, pela **segunda**, **restringe** a análise e reduz sensivelmente o número de decisões procedentes em relação aos pedidos de seu reconhecimento. Esse procedimento também tem sido incorporado na jurisprudência recente do STF, como se verificará nos próximos capítulos.

Dessa forma, a contribuição da doutrina e da jurisprudência portuguesa à discussão do mandado de injunção brasileiro e aos meios que o Tribunal brasileiro dispõe para enfrentar a questão da omissão inconstitucional é muito relevante. Importa, assim, retomar esses parâmetros dispostos pela contribuição portuguesa que certamente influenciaram não apenas os ministros julgadores do Supremo, mas a atuação do constituinte original ao traçar os parâmetros dos instrumentos de contenção da inação estatal passível de ser reconhecida como omissão inconstitucional.

A fiscalização (caso português) ou o controle (caso brasileiro) da constitucionalidade exige, pelo órgão competente, o zelo pelo cumprimento da Constituição. É nesse sentido que o tempo decorrido entre a vigência do Texto e a apreciação pelo Tribunal é relevante. Ainda que guardadas as devidas proporções entre a análise concreta feita pelo STF no caso do mandado de injunção e a análise em abstrato realizada pelos órgãos portugueses, a herança doutrinária e

jurisprudencial é significativa e merece a retomada dos parâmetros fixados na oportunidade em que as discussões do STF a oportunizarem.

Cap. 4. Apresentação geral das decisões

4.1. Introdução

Este capítulo sistematiza e organiza as decisões de mandados de injunção analisadas no período 1988 a 2010. No total, são 1.002 decisões entre coletivas (acórdãos) e individuais (monocráticas).

Trata-se de um estudo que tem como objetivo observar as advertências de estudos de Ciência Política quanto ao erro de analisar decisões ou conjunto dessas fora de seu contexto e sem relacioná-las ao conjunto maior de julgados de um longo período. Uma das possibilidades é não se considerar a repetição de decisões similares e de alguma forma incluí-las como argumento para afirmações que não encontram amparo nos fatos.

Outra questão diz respeito à distribuição anual de decisões. Observa-se que quanto mais distante dos dois últimos anos de análise (2009 e 2010), mais se tornam escassas as decisões em mandado de injunção. Isso se deve, de um lado, à seleção que é efetuada quanto à manutenção do acervo no site do STF e, de outro, a disponibilização quase imediata de acórdãos e de decisões monocráticas no site do Tribunal. Dessa forma, até que o trabalho de seleção alcance determinada data, a decisão permanece disponível ainda que seja similar a um conjunto de outras. Com o tempo, a ideia é que permaneçam apenas as mais significativas a juízo da equipe de seleção.

O que se observa, nesse contexto, é a conformação de cenários que favoreceram determinado pronunciamento da Corte, que atribuiu maior ou menor concretude a decisão procedente.

Dessa forma, após uma visão geral da distribuição das 1.002 decisões (162 acórdãos e 840 monocráticas), a organização das decisões foi efetuada em períodos de cinco anos a partir de 1991, com um período inicial contendo o final de 1988 e o biênio 1989-1990.

Mais do que estatística, o objetivo dessa visão quantitativa é o de dissociar, no processo de análise, qualquer vinculação entre o período Presidencial ou de determinada composição da Corte quanto à maior ou menor incidência de decisões procedentes. Essas análises foram efetuadas e não demonstraram qualquer relação pertinente entre esses fatos, apesar de se observar algumas ondas de decisões favoráveis em alguns períodos.

Contudo, como não se teve acesso ao conjunto das decisões, mas àquelas que estavam disponíveis no site do Supremo na data da pesquisa, optou-se por não fazer afirmações quanto a essas "ondas".

Após a visão geral e aquela organizada em quinquênios, as decisões procedentes foram analisadas entre acórdãos e monocráticas. Em todas as análise, chama a atenção o biênio 2009-2010 em termos quantitativos pelos motivos já expostos.

Verifica-se que o Supremo julga ações de mandados de injunção desde 1988. Com a criação do instrumento pelo constituinte originário, já na vigência da Constituição, em 05 de outubro, foram recebidos os primeiros casos.

Contudo, como o constituinte não regulamentou o rito da ação, coube ao próprio Tribunal a definição quanto ao modo como se processaria a ação após o seu protocolo.

Mas essa não era a única questão. Faltava também definir o alcance de eventual provimento – o reconhecimento da omissão – e, principalmente, a providência a ser tomada pelo órgão de cúpula do Judiciário frente à constatação de que a Constituição era descumprida devido à omissão normativa inconstitucional.

Uma primeira observação do conjunto de julgamentos de mandados de injunção pode gerar falsas impressões. A primeira, diz respeito à participação das decisões colegiadas em comparação com as monocráticas. Das 1.002 decisões

relacionadas[89], 162 ou apenas 16,2% diziam respeito a acórdãos (decisões colegiadas) enquanto 840 ou 83,8% eram monocráticas (decisões individuais). O volume da segunda espécie oculta, à primeira vista, que as discussões fundamentais acerca do instrumento tiveram lugar nos debates propiciados pelos julgamentos colegiados.

Outra questão, diz respeito à repetição do modelo de decisão pelos ministros, segundo as semelhanças entre o pedido e a situação descritos.

Dessa forma, são justamente os acórdãos que contêm os debates enquanto as decisões monocráticas, quando autorizadas, repetem a jurisprudência firmada pelas decisões colegiadas.

Contudo, a quantidade de decisões similares tomadas monocraticamente é relevante ao passo que representa a consolidação, manifesta de forma singular, da posição majoritária do colegiado.

Uma segunda situação, refere-se à distribuição anual dos julgamentos expressa no Quadro 1. Observa-se uma concentração de decisões nos últimos dois anos do período analisado, sobretudo no último ano. Essa constatação, assim como os dados relativos ao conjunto de decisões colegiadas e monocráticas, resulta de uma seleção efetuada pela assessoria do Tribunal.

Dessa forma, o banco de dados que subsidiou a seleção das ações julgadas não se refere ao conjunto exato de todas as ações de mandados de injunção, mas à totalidade daquelas que estavam disponíveis no site do Tribunal no momento do levantamento inicial[90]. Assim, a tendência expressa no Quadro 1 é que permanecem apenas decisões selecionadas conforme os anos de julgamentos se sucedem.

---

[89] A seleção foi efetuada no banco de dados disponibilizado pelo Supremo Tribunal Federal, em sua página eletrônica, a partir de uma organização elaborada pela assessoria do Tribunal. Pela numeração das ações que deram entrada no Supremo até dezembro de 2010, cerca de um terço dos acórdãos em mandado de injunção foram selecionados e analisados nesta tese.

[90] Essa informação metodológica é importante, pois pode alertar outros pesquisadores quanto à incompletude do banco disponibilizado no site do STF.

Apesar disso, é necessário um esforço de verificação do conjunto das decisões a fim de que algumas afirmações que se repetem, sobretudo na análise de juristas, sejam verificadas.

A repetição dos mesmos casos nas análises efetuadas quanto à ineficácia do mandado de injunção como instrumento de combate às omissões inconstitucionais é a primeira dessas situações. Isso porque a citação da citação leva a crer que apenas esses casos são significativos e compõem uma espécie de linha evolutiva do pensamento da Corte, de uma posição mais contida quanto aos efeitos do instrumento a outra mais acentuadamente concretista.

O itinerário não foi bem esse. Na verdade, as situações foram compondo mosaicos em contextos distintos, que ora propiciaram maior concretude e ora ocasionaram maior contenção do Tribunal. É verdade que os primeiros anos foram de contenção, mas o que se observou depois não foi necessariamente uma evolução gradual do posicionamento da Corte. Pelo contrário, em determinados casos, o Tribunal avançou na compreensão de seu papel como garante da Constituição e fez duras críticas à inércia legislativa e regulamentadora, sobretudo das Casas Legislativas.

A análise quantitativa oferece uma visão geral sobre a atuação do Tribunal em julgamentos de mandado de injunção. Contudo, conclusões sobre a efetividade do instrumento segundo a atuação da Corte demandam uma análise de profundidade de alguns julgamentos.

Importa neste capítulo apresentar um quadro geral das ações julgadas pelo Supremo no período 1988-2010. A especificação ano a ano apresentará uma classificação de cada ação quanto à decisão proferida (procedente, improcedente ou algum encaminhamento de natureza processual), votação (unânime, por maioria ou não se aplica), efeitos da decisão (para as partes ou para todos), obstáculos processuais (motivos de extinção) e o alcance dos efeitos do instrumento (nenhum, parcial ou integral).

São especificados ainda os relatores de cada uma das 1.002 decisões, bem como o tipo (acórdão, monocrática ou despacho) e o órgão julgador (pleno ou monocrático). Quanto à ordem da ação no banco de dados, são mencionados dois números: o primeiro, um número sequencial geral; o segundo, um número de ordenação para as informações do quadro em questão.

4.2. Uma visão geral do período 1988-2010

O banco de dados de decisões em mandados de injunção formado a partir do site do STF reuniu 1.002 decisões, entre 162 acórdãos e 840 monocráticas[91], dispostas no Quadro 1:

QUADRO 1: DECISÕES MI - 1988-2010

ano	Acórd.	Monocr.	Total
1988	8	1	9
1989	4	0	4
1990	24	0	24
1991	17	0	17
1992	9	0	9
1993	10	0	10
1994	13	2	15
1995	9	6	15
1996	1	2	3
1997	5	4	9
1998	3	1	4
1999	1	6	7
2000	3	8	11
2001	9	27	36
2002	12	31	43
2003	4	16	20
2004	5	19	24
2005	2	19	21

[91] Apesar de já ressaltado, vale a pena lembrar que o banco de dados que subsidiou as análises deste estudo foi formado a partir de consulta efetuada ao site do STF em julho de 2011, para o período 05.out.1988 a 31.dez.2010. A primeira decisão data de 13.out.1988 e a última de 23.dez.2010. A própria página do Tribunal menciona que os resultados efetuados a partir das consultas apresentam decisões selecionadas.

2006	2	9	11
2007	10	17	27
2008	4	30	34
2009	4	158	162
2010	3	484	487
	162	840	1.002
	Acórd.	Monocr.	Total
p/ano	7,3	37,8	45,0

Além das decisões no biênio 2009-2010, com 158 e 484 decisões, os totais mais expressivos são observados nos anos de 2002, 2001 e 2008, com 46, 36 e 34 decisões, respectivamente. Isso, graças ao peso das decisões monocráticas.

Consideradas apenas as decisões colegiadas (acórdãos), destacam-se os resultados de 1990, 1991 e 1994, com 24, 17 e 13 decisões, respectivamente.

A partir do número de anos que o Quadro 1 considerou, 22 anos inteiros e ¼ de ano relativo 1988, os resultados totais foram divididos por 22,25 a fim de ser obtido um índice anual de decisões por categoria.

Dessa forma, foram obtidos 7,3 acórdãos e 37,8 decisões monocráticas por ano. No total, o índice chegou a 45 decisões por ano.

Esses dados têm relevância na comparação que será efetuada considerando o período 1988-2010 subdividido em cinco subperíodos:

4.2.1. Primeiro período (1988-1990)

O período 1988-1990 foi marcado pelos dois últimos anos da presidência de José Sarney (PMDB) e pelo primeiro ano de governo do Presidente Fernando Collor (PRN).

O quadro 2 apresenta a distribuição de decisões desse período:

QUADRO 2: DECISÕES MI- 1988-1990			
ano	Acórd.	Monocr.	Total
1988	8	1	9
1989	4	0	4
1990	24	0	24
	36	1	37
	Acórd.	Monocr.	Total
p/ano	16,0	0,4	16,4

Observa-se a concentração de decisões do período no ano de 1990, com ¾ do total do período.

O índice de acórdãos por ano desse período – 16,0 – supera o índice anual geral de 7,3. Quanto às decisões monocráticas e ao total, o resultado do período fica bem aquém dos índices gerais.

A obtenção do índice anual desse primeiro período foi obtido mediante a divisão do total de decisões de cada categoria por 2,25, em razão da existência do instrumento injuncional a partir de 05.out.1988.

4.2.2. Segundo Período (1991-1995)

O período 1991-1995 foi marcado pelos dois últimos anos da presidência de Fernando Collor (PRN), pelos dois anos do governo do Presidente Itamar Franco (PRN) e pelo primeiro ano do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

O quadro 3 apresenta a distribuição de decisões desse período:

QUADRO 3: DECISÕES – MI - 1991-1995			
ano	Acórd.	Monocr.	Total
1991	17	0	17
1992	9	0	9
1993	10	0	10
1994	13	2	15
1995	9	6	15
	58	8	66
	Acórd.	Monocr.	Total
p/ano	11,6	1,6	13,2

Verifica-se a concentração de decisões do período no ano de 1991, com 17, seguido pelos anos de 1994 e 1993, com 13 e 10 decisões respectivamente. Em relação ao primeiro período, houve uma distribuição mais equitativa do total de decisões.

O índice de acórdãos por ano desse período – 11,6 – supera o índice anual geral de 7,3. Observe-se, também, que em cada um dos anos relacionados esse índice geral foi superado. Quanto às decisões monocráticas e ao total, novamente o resultado do período fica bem aquém dos índices gerais.

A obtenção do índice anual desse primeiro período ocorreu mediante a divisão do total de decisões de cada categoria por cinco, total de anos do período.

4.2.3. Terceiro Período (1996-2000)

O período 1996-2000 foi marcado pelos três últimos anos do primeiro governo e pelos dois primeiros anos do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

O quadro 4 apresenta a distribuição de decisões desse período:

QUADRO 4: DECISÕES – MI - 1996-2000			
Ano	**Acórd.**	**Monocr.**	**Total**
1996	**1**	**2**	**3**
1997	**5**	**4**	**9**
1998	**3**	**1**	**4**
1999	**1**	**6**	**7**
2000	**3**	**8**	**11**
	13	**21**	**34**
	Acórd.	**Monocr.**	**Total**
p/ano	2,6	4,2	6,8

Observa-se a ocorrência de aproximadamente a metade das decisões do período anterior, com uma distribuição relativamente equitativa dos acórdãos ano a ano, destacado o ano de 1997 com cinco decisões.

O índice de acórdãos por ano desse período foi o menor da série – 2,6 – e o primeiro a ficar abaixo do índice anual geral de 7,3. Os índices relativos às decisões monocráticas e ao total de decisões seguiram o padrão e ficaram também aquém dos índices gerais, respectivamente 37,8 e 45. Em geral, esse terceiro período apresentou os índices mais baixos de cada categoria analisada no período.

A obtenção do índice anual desse primeiro período foi obtido mediante a divisão do total de decisões de cada categoria novamente por cinco.

4.2.4. Quarto Período (2001-2005)

O período 2001-2005 foi marcado pelos dois últimos anos segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e pelos dois primeiros anos do primeiro governo de Lula (PT) na presidência da República.

O quadro 5 apresenta a distribuição de decisões desse período:

QUADRO 5: DECISÕES - 2001-2005			
ano	Acórd.	Monocr.	Total
2001	9	27	36
2002	12	31	43
2003	4	16	20
2004	5	19	24
2005	2	19	21
	32	112	144
	Acórd.	Monocr.	Total
p/ano	6,4	22,4	28,8

Verifica-se um crescimento relativo do número de decisões em relação ao período anterior, com uma concentração em 2002 e em 2001, respectivamente com 12 e nove decisões colegiadas.

O índice de acórdãos por ano desse período foi bem superior ao do período anterior – 2,6 – mas ainda abaixo do índice anual geral de 7,3. Os índices para as decisões monocráticas e o total de decisões chegaram ao ponto mais alto entre os períodos já apresentados, atingindo 22,4 e 28,8. Esses resultados se devem ao número de decisões monocráticas – 112 – com destaque para 2002 e 2001, com respectivamente 31 e 27 decisões individuais de ministros.

O índice anual desse primeiro período foi novamente obtido mediante a divisão do total de decisões de cada categoria novamente por cinco.

4.2.5. Quinto Período (2006-2010)

O período 2006-2010 foi marcado pelo último ano do primeiro governo e pelos quatro anos do segundo governo de Lula (PT) na presidência da República.

O quadro 6 apresenta a distribuição de decisões desse período:

QUADRO 6: DECISÕES – MI - 1988-2010			
ano	Acórd.	Monocr.	Total
2006	2	9	11
2007	10	17	27
2008	4	30	34
2009	4	158	162
2010	3	484	487
	23	698	721
	Acórd.	Monocr.	Total
p/ano	4,6	139,6	144,2

Verifica-se um crescimento espantoso do número de decisões nesse último período. A razão é o número de decisões monocráticas que atingiu dados centenários no biênio 2009-2010.

Quanto ao número de acórdãos, o resultado não foi menor apenas que o terceiro período (1995-2000), quando o índice anual ficou em 2,6.

As decisões monocráticas desequilibraram não apenas na comparação entre 2006-2008 e 2009-2010, mas o peso desse biênio teve reflexos em todos os períodos. A concentração nos últimos dois anos de análise fez com que todos os demais períodos ficassem bem abaixo do índice geral de 37,8 para decisões monocráticas e de 45 para o total médio de decisões.

Contudo, esses valores centenários serão relativizados no próximo capítulo a partir de uma análise detida das informações.

4.3. A participação das decisões procedentes

Este item apresenta a participação absoluta e porcentual das decisões procedentes em relação ao total de decisões. Em termos quantitativos, esses dados apresentaram um indicador de efetividade do instrumento em relação ao fim

determinado pelo constituinte. Contudo, os dados não consideram o conteúdo dos pedidos e nem a repetição de pedidos no tempo.

4.3.1. As decisões procedentes entre acórdãos e monocráticas

O quadro 7 organizou as informações a partir da distinção inicial entre acórdãos e decisões monocráticas. Nessa organização, os recursos foram considerados segundo a forma como foram julgados, colegiada ou monocraticamente:

QUADRO 7: TOTAL DE DECISÕES E DECISÕES PROCEDENTES DO STF - 1988-2000

ano	**Acórd.**	proced.	%	**Monocr.**	proced.	%	**Total**	proced.	% proc
1988	**8**	0	0	**1**	0	0	**9**	0	0
1989	**4**	0	0	**0**	0	0	**4**	0	0
1990	**24**	1	4,2	**0**	0	0	**24**	1	4,2
1991	**17**	2	11,8	**0**	0	0	**17**	2	11,8
1992	**9**	3	33,3	**0**	0	0	**9**	3	33,3
1993	**10**	1	10,0	**0**	0	0	**10**	1	10,0
1994	**13**	6	46,2	**2**	0	0	**15**	6	40,0
1995	**9**	4	44,4	**6**	0	0	**15**	4	26,7
1996	**1**	0	0	**2**	0	0	**3**	0	0,0
1997	**5**	0	0	**4**	0	0	**9**	0	0,0
1998	**3**	0	0	**1**	0	0	**4**	0	0,0
1999	**1**	0	0	**6**	0	0	**7**	0	0,0
2000	**3**	1	33,3	**8**	0	0	**11**	1	9,1
2001	**9**	6	66,7	**27**	0	0	**36**	6	16,7
2002	**12**	3	25,0	**31**	0	0	**43**	3	7,0
2003	**4**	1	25,0	**16**	0	0	**20**	1	5,0
2004	**5**	0	0	**19**	0	0	**24**	0	0,0
2005	**2**	0	0	**19**	0	0	**21**	0	0,0
2006	**2**	0	0	**9**	0	0	**11**	0	0,0
2007	**10**	5	50,0	**17**	0	0	**27**	5	18,5
2008	**4**	1	0	**30**	0	0	**34**	1	2,9
2009	**4**	2	50,0	**158**	84	53,2	**162**	86	53,1
2010	**3**	1	33,3	**484**	226	46,7	**487**	227	46,6
	162	37	22,8	**840**	310	36,9	**1002**	347	34,6
	Aç. Pr.	proced.	%	**Mon. Pr.**	proced.	%	**Total**	proced.	% proc
p/ano	7,3	1,7		37,8	13,9		45,0	15,6	

Os índices identificados a frente da expressão “p/ano” foram calculados como médias gerais do período 1988-2010 com base no divisor 22,25 e auxiliam na análise dos resultados ano a ano.

Quanto às ações colegiadas, proferidas por meio de acórdãos, ficaram acima do indicador médio os anos de 1990, com 24 decisões; 1991, com 17; 1994, com 13; 2002, com 12; 1993 e 1997 com 10; 1992, 1995 e 2001, com nove; e 1988, com oito decisões.

Em relação à procedência em decisões colegiadas, os anos de 1994 e 2001ficaram acima do índice médio, com seis decisões cada um; 2007, com cinco decisões; 1995, com quatro; 1992 e 2003, com três; e 1992 e 2001, com duas decisões colegiadas.

Quanto às decisões monocráticas, apenas os anos de 2010, com 484 decisões e o de 2009, com 158, superam o índice médio de 37,8 decisões por ano. Isso se deve ao peso do biênio no resultado geral no período 1988-2010, equivalente a 76,4% do total de decisões monocráticas em mandados de injunção.

Em relação à procedência do pedido em decisões monocráticas, apenas os anos de 2009 e 2010 apresentaram resultados diferentes de zero. Em média, esses períodos tiveram praticamente a metade das decisões monocráticas como procedentes, ainda que parcialmente, em relação aos pedidos apresentados. Em termos de volume de decisões, os números são expressivos, totalizando 310 decisões e 36,9% do total de decisões monocráticas no período 1988-2010. Contudo, a concentração nesse último biênio é um dado esclarecedor de que esse percentual não é verificado equitativamente no conjunto dos anos.

Da mesma forma, apenas os anos de 2010 e 2009 ultrapassaram o índice médio do total de decisões, respectivamente com 487 e 162 decisões. No total, a somatória desse biênio equivale a 64,8% do período 1988-2010.

Quanto ao total de decisões procedentes, as 227 de 2010 e as 86 de 2009 correspondem juntas a 90,2% das 347 decisões procedentes em todos os mandados de injunção consideradas as decisões colegiadas e monocráticas.

Esse dado é mais significativo ainda no cenário que aponta a existência de decisões monocráticas procedentes em mandados de injunção apenas a partir de 2009.

Assim, o fenômeno que possibilita o surgimento e a expansão das decisões monocráticas procedentes, bem como o desequilíbrio quantitativo apresentado, será ponderado no próximo capítulo.

4.3.2. As decisões procedentes entre ações principais e recursos

Uma nova distribuição foi organizada considerando separadamente as ações principais de mandados de injunção, ou seja, a análise processual e de mérito sobre o pedido, e os recursos em mandados de injunção.

Essa distinção é relevante, possibilita a distinção dos índices de procedência de acordo com o tipo de julgamento, se principal ou em grau de recurso. Como a competência do Supremo para o julgamento de mandados de injunção é originária em relação a algumas autoridades/instituições, o recurso desses pedidos é julgado pelo próprio Tribunal.

O quadro 8 apresentou os dados sobre as decisões ano a ano, acompanhados do número de ações com pedidos julgados procedentes e o percentual dessas em relação ao total de decisões:

QUADRO 8: TOTAL DE DECISÕES DE AÇÕES PRINCIPAIS DE MI E DE RECURSOS EM MI - 1988-2010												
ano	**Aç. Pr.**	proced.	%	**Mon. Pr.**	proced.	%	**Rec.**	proced.	%	**Total**	proced.	% proc
1988	**8**	0	0	**1**	0	0	**0**	0	0	**9**	0	0
1989	**4**	0	0	**0**	0	0	**0**	0	0	**4**	0	0
1990	**13**	1	7,7	**0**	0	0	**11**	0	0	**24**	1	4,2
1991	**9**	2	22,2	**0**	0	0	**8**	0	0	**17**	2	11,8
1992	**9**	3	33,3	**0**	0	0	**0**	0	0	**9**	3	33,3
1993	**7**	1	14,3	**0**	0	0	**3**	0	0	**10**	1	10,0
1994	**12**	6	50,0	**2**	0	0	**1**	0	0	**15**	6	40,0
1995	**9**	4	44,4	**6**	0	0	**0**	0	0	**15**	4	26,7
1996	**0**	0	0	**2**	0	0	**1**	0	0	**3**	0	0,0
1997	**5**	0	0	**4**	0	0	**0**	0	0	**9**	0	0,0
1998	**2**	0	0	**1**	0	0	**1**	0	0	**4**	0	0,0
1999	**0**	0	0	**6**	0	0	**1**	0	0	**7**	0	0,0
2000	**2**	1	50,0	**8**	0	0	**1**	0	0	**11**	1	9,1
2001	**9**	6	66,7	**27**	0	0	**0**	0	0	**36**	6	16,7
2002	**10**	3	30,0	**29**	0	0	**4**	0	0	**43**	3	7,0
2003	**2**	1	50,0	**16**	0	0	**2**	0	0	**20**	1	5,0
2004	**4**	0	0	**19**	0	0	**1**	0	0	**24**	0	0,0
2005	**0**	0	0	**21**	0	0	**3**	0	0	**24**	0	0,0
2006	**1**	0	0	**9**	0	0	**1**	0	0	**11**	0	0,0
2007	**8**	5	62,5	**14**	0	0	**2**	0	0	**24**	5	20,8
2008	**1**	1	0	**29**	0	0	**4**	1	0	**34**	2	5,9
2009	**2**	2	100,0	**152**	84	55,3	**8**	1	12,5	**162**	87	53,7
2010	**1**	1	100,0	**466**	226	48,5	**20**	0	0,0	**487**	227	46,6
	118	37	31,4	**812**	310	38,2	**72**	2	2,8	**1002**	349	34,8
	Aç. Pr.	proced.	%	**Mon. Pr.**	proced.	%	**Rec.**	proced.	%	**Total**	proced.	% proc
p/ano	5,3	1,7		36,5	13,9		3,2	0,1		45,0	15,7	

Com pouquíssimas exceções, a análise a partir dos índices médios para o conjunto dos 22 anos e três meses de julgados resulta em conclusões bastante semelhantes àquelas efetuadas para o quadro 7.

Contudo, as informações do quadro 8 são relevantes para destacar, mais uma vez, a participação expressiva das decisões monocráticas no biênio 2009-2010.

Em que pesem as 72 decisões em grau de recurso decididas pelos ministros, entre 44 acórdãos e 28 decisões monocráticas, apenas duas foram favoráveis aos recorrentes, conforme demonstra o quadro 9:

QUADRO 9: DECISÕES DE RECURSOS - STF - 1988-2010							
Ano	**Rec. Ac.**	proced.	**Rec. Mon.**	proced.	**Total**	proced.	%
1988	**0**	0	**0**	0	**0**	0	0
1989	**0**	0	**0**	0	**0**	0	0
1990	**11**	0	**0**	0	**11**	0	0
1991	**8**	0	**0**	0	**8**	0	0
1992	**0**	0	**0**	0	**0**	0	0
1993	**3**	0	**0**	0	**3**	0	0
1994	**1**	0	**0**	0	**1**	0	0
1995	**0**	0	**0**	0	**0**	0	0
1996	**1**	0	**0**	0	**1**	0	0
1997	**0**	0	**0**	0	**0**	0	0
1998	**1**	0	**0**	0	**1**	0	0
1999	**1**	0	**0**	0	**1**	0	0
2000	**1**	0	**0**	0	**1**	0	0
2001	**0**	0	**0**	0	**0**	0	0
2002	**2**	0	**2**	0	**4**	0	0
2003	**2**	0	**0**	0	**2**	0	0
2004	**1**	0	**0**	0	**1**	0	0
2005	**2**	0	**1**	0	**3**	0	0
2006	**1**	0	**0**	0	**1**	0	0
2007	**2**	0	**0**	0	**2**	0	0
2008	**3**	1	**1**	1	**4**	2	50
2009	**2**	1	**6**	1	**8**	2	25,0
2010	**2**	0	**18**	0	**20**	0	0,0
	44	2	**28**	2	**72**	4	5,6
	Rec. Ac.	proced.	**Rec. Mon.**	proced.	**Total**	proced.	%
p/ano	2,0	0,1	1,3	0,1	3,2	0,2	

Verifica-se das informações do Quadro 9, o número reduzido de recursos providos. Dos 44 decididos pelo colegiado, apenas duas foram providas. Dos 28 decididos monocraticamente, apenas outros dois foram providos. No geral, observa-se que esses recursos foram providos entre 2008 e 2010.

4.4. Conclusões

No geral, foram observadas algumas concentrações de acórdãos em períodos como 1990-1991 e em 1993-1994, bem como em 2002-2003 e

isoladamente em 2007. Quanto às decisões monocráticas, observa-se um crescimento do número de julgados a partir de 2001, com queda significativa em 2006 e retomada até 2008 quanto há uma explosão do número de decisões monocráticas disponibilizadas no site do Tribunal que salta de 30 para 158 em entre 2008 e 2009 e vai 487 decisões em 2010. O biênio 2009-2010 significou assim 64,8% das de todas as decisões.

Entre as procedentes, a um grande destaque para as decisões monocráticas que em 2009-2010 somaram 310 diante das 618 decisões tomadas nessa modalidade. Trata-se, como se verá, da repetição de decisões em mandados de injunção cujo objeto é a concessão de aposentadoria especial aos servidores públicos.

Quanto aos percentuais de procedência no quadro de decisões analisadas, destaque para o julgamento colegiado de ações principais em 1994 e em 2001 com seis decisões em cada ano e em 2007 com cinco. Nesses anos, o percentual de procedência atingiu 50, 66,7 e 62,5% respectivamente.

Quanto aos percentuais de procedência entre as decisões monocráticas, apenas no biênio 2009-2010 se manifesta o fenômeno e, em único caso, com 55,3 e 48,5 dos julgamentos procedentes em relação ao total de julgados monocraticamente nesse período.

Os recursos apontaram apenas duas decisões procedentes, uma em 2008 e outra em 2009.

O percurso analisado até aqui demonstrou que de um pequeno número de decisões anuais, que extinguiam as ações por causas processuais ou concediam parcialmente os pedidos com fundamento no precedente do MI 107-QO, surgiram decisões de natureza diversa a partir de 2007.

Entre essas de 2007, um conjunto que expandiu os efeitos do julgamento para quem não incluía a relação processual e outro, de 2009, que transformaram as decisões monocráticas do Tribunal no biênio 2009-2010.

Assim como o já observado em outros momentos, os números oferecem uma primeira impressão sobre o conjunto das decisões, o que possibilitará um olhar mais atento no próximo capítulo, que discutirá qualitativamente cada uma das inflexões dos parâmetros decisórios do Tribunal.

O expressivo número de mandados de injunção extintos em função de questões processuais revela uma certa forma do Tribunal enfrentar o desafio do reconhecimento da omissão inconstitucional.

Na verdade, ao extinguir processualmente, os ministros abreviam a discussão e afastam a análise de mérito para identificar, apenas, os equívocos processuais da parte autora.

A multiplicação dos filtros processuais tende a restringir o número de ações analisadas no mérito.

As questões apresentadas neste capítulo se referiram a uma análise estritamente quantitativa das decisões em mandados de injunção no período 1988-2010.

Na verdade, esse primeiro olhar sobre o conjunto das decisões permitiu a identificação de padrões e a escolha de algumas para compor o próximo capítulo que terá um caráter qualitativo.

Por isso, as análises apresentadas neste capítulo têm valor relativo e devem ser unidas às discussões que serão apresentadas no próximo.

Cap. 5. Estudo de casos

5.1. Introdução

Neste capítulo serão analisados os acórdãos que marcaram inflexões no posicionamento do Supremo Tribunal Federal. É apresentado, inicialmente, um quadro das decisões analisadas e que conformam os precedentes que foram instituídos pelo Supremo como linha orientadora das decisões que sintetiza as decisões que orientaram e reorientaram o processo decisório da Corte.

Em seguida, é organizado o itinerário discursivo e jurisprudencial da Corte de forma cronológica em primeiros debates e decisões, ocasião de fixação do precedente não-concretista; o ingresso da divergência no Supremo, com a chegada à Corte dos Min. Marco Aurélio e Carlos Velloso que inauguram a linha concretista que recebe adeptos pontualmente.

Inicialmente, instala-se o concretismo individual intermediário que fixava prazo para a autoridade ou órgão omisso regulamentar a norma. Em todo o tempo, contudo, prevaleceu a linha não-concretista que era afastada em poucos e circunscritos casos. Dessa forma, observa-se não uma mudança de jurisprudência na Corte Constitucional quanto ao mandado de injunção, mas a formação de uma jurisprudência casuística que conforma uma decisão mais concretista em restritos casos e mantêm como regra o não-concretismo.

Trata-se de um concretismo ainda mitigado pela nova oportunidade dada pela Corte ao Congresso para cumprir o seu papel. São os casos das decisões sobre a indenização devida aos aviadores cassados em 1964 e quanto à atribuição de imunidade previdenciária à determinada instituição filantrópica, caso o Congresso não legislasse em determinado tempo.

Apenas em 2007 é que o concretismo de amplos efeitos e com eficácia máxima ao instrumento injuncional se manifestaria, por meio da relatoria do Min. Marco Aurélio, que iniciara a divergência há aproximadamente dezessete anos.

5.2. **A revelância dos precedentes no processo decisório**

Em primeiro lugar, os precedentes são significativos, pois inauguram e reforçam determinado conjunto de raciocínios dos ministros, fundamentados em cálculos relativos aos efeitos das decisões. No conjunto, as decisões do Tribunal contribuem na construção do papel desempenhado pelo Judiciário e por sua mais alta Corte.

No itinerário de decisões em mandados de injunção pelo Supremo Tribunal Federal, algumas estabeleceram precedentes significativos ou retomaram linhas decisórias importantes que conformam uma certa “árvores de precedentes”:

Síntese das decisões analisadas
Decisões iniciais: MI 107-QO – fixa os parâmetros não concretistas; MI 219 – primeira decisão parcialmente procedente (não concretista, limitada à ciência do Congresso Nacional); **Fixação de outros precedentes:** MI **283** – primeira decisão parcialmente procedente que inova ao fixar prazo para a regulamentação cumulada ao direito de obtenção de indenização pelo requerente; MI **232** – imunidade previdenciária de instituições filantrópicas - segue o precedente concretista individual intermediário; MI 369, 95 – manutenção do precedente não concretista; MI 361 – questão da fixação dos juros (não concretista); MI 20 – questão da greve dos servidores (não concretista); MI 448 – salário mínimo aos deficientes e idosos (não concretista);

Repetição dos precedentes:

MI 284, 384, 447, 543, 278, 562 e 595 – seguiram o precedente do MI 283 – caso específico dos aeronautas;

MI 323, 470, 457, 430, 472, 543, 621, 588, 587, 584 e 611 – seguiram o precedente do MI 361 (não concretista em relação à fixação dos juros);

MI 438, 485 e 585 – seguiram o precedente do MI 20 (greve dos servidores públicos civis);

Inovadores:

MI 721 – aposentadoria especial dos servidores públicos civis com efeitos *erga omnes* (linha concretista individual direta com efeitos abstratos e gerais – inédita).

MI 670, 708 e 712 – direito de greve do funcionalismo público civil (linha concretista individual direta com efeitos abstratos e gerais).

MI 788 e 795 – aposentadoria especial dos servidores públicos civis – questão de ordem autorizou os ministros a concederem a injunção monocraticamente.

Repetição do precedentes do MI 721, 788 e 795:

– 311 MI julgados entre 17.abr.09 e 15.dez.10.

Em segundo lugar, é relevante resgatar a referência de Oscar Vilhena Vieira (2008) sobre a forma como os ministros chegam a uma decisão colegiada. Ao ingressar no Tribunal, a ação é distribuída a um ministro para o desempenho da função de relator. Cabe a esse julgador, a análise aprofundada da questão, a elaboração de um voto e o pedido para a inclusão da ação na pauta de julgamentos do Supremo.

A observação é importante porque o autor salienta que não há verdadeiramente uma decisão colegiada, mas um conjunto de votos preparados com antecedência no gabinete e que em muitos casos não convergem para uma dada resolução. O resultado seria uma conjunção de decisões que não assegurariam o posicionamento efetivo do Tribunal sobre a matéria.

Também é preciso lembrar que, como salientou Shapiro (1972), os juízes realizam um trabalho criativo ao elaborar uma decisão. Contudo, firmado um entendimento sobre determinada matéria, a repetição passa a predominar nos casos semelhantes seguintes. Nessa atividade, a força do precedente interfere no posicionamento assumido pelo julgador, vez que esse se traduz no posicionamento firmado pelo Tribunal para aquela situação fática.

Em que pese a vinculação histórica dos nossos juízes e tribunais à lei em razão da tradição do *civil law*, é comum a referência à decisões anteriores do Tribunal, na sustentação de um voto por um ministro. Também as partes e os demais intervenientes no processo fazem uso desse recurso de argumentação, para defender esta ou aquela definição pelo magistrado.

Para que uma decisão diferente dos precedentes diante de um caso ou situação já analisados seja viabilizada é necessária uma argumentação mais consistente do relator ou de outro ministro, apresentando as razões pelas quais o precedente não deve prevalecer. Essas circunstâncias e esse novo contexto decisório serão analisados neste capítulo na exposição dos casos em que houve novos posicionamentos, o que foi denominado de inflexões no posicionamento do Tribunal.

5.3. Os primeiros debates e as primeiras decisões

Como o legislador constituinte limitou a disposição constitucional sobre o mandado de injunção à sua finalidade e à competência do Supremo em razão

de determinadas autoridades/instituições, restou ao Supremo o suprimento das demais condições para análise e julgamento da ação.

Em contexto de extinção do Tribunal Federal de Recursos (TRF) e de instalação do recém-criado Superior Tribunal de Justiça (STJ), as primeiras ações apresentadas ao Supremo foram decididas com fundamento em expedientes denominados Questões de Ordens (QO), mecanismo de antecipação de situação que pode afastar ou reorientar a análise de causa pelo colegiado.

Assim, as primeiras decisões se limitaram a reafirmar a competência restrita do Supremo para a análise das omissões das autoridades fixadas no art. 102, I, *q*, da Constituição.

Dessa forma, foram extintas ou remetidas a outros tribunais as ações propostas por cidadãos contra entes não incluídos no rol restrito estabelecido no Texto com fundamento na incompetência da Corte para processar e julgar pedidos de injunção contra determinadas autoridades/instituições. Entre elas o Banco Central do Brasil (MI 4), União Federal e Ministro da Aeronáutica (MI 2), Governador e Mesa da Assembleia do Estado do Amazonas (MI 7), Juiz Eleitoral da 56ª. Zona Eleitoral (MI 5), Auditor do Tesouro Nacional, Delegado da Receita Federal da Aduana de Santos (MI 8), Chefe da Diretoria de Pessoal do DNER (MI 51), Ministro da Marinha (MI 110) e Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS (MI 158)[92].

Em outros pedidos, o impedimento do conhecimento e julgamento do pedido dizia respeito ao não atendimento dos requisitos essenciais da ação ou inapropriação do instrumento ao fim pretendido pelo cidadão. Essas situações diziam respeito a recurso à decisão do Tribunal Superior Eleitoral quanto à negativa de registro de candidato (MI 16), declaração de vacância do cargo de Procurador-Geral da República (MI 14), anistia de correção monetária de dívida de

[92] Os estabelecimentos bancários também tiveram contra si um mandado de injunção (MI 1), extinto monocraticamente pelo Min. Francisco Rezek por ausência de definição da norma constitucional que dependia de regulamentação.

microempresa (MI 74). Esse último caso, foi extinto porque na interpretação do relator e dos demais ministros, havia regramento expresso nas Disposições Constitucionais Transitórias, não havendo, portanto, a omissão apontada.

Observa-se desses dois conjuntos de situações analisadas pelo Supremo, especialmente do ponto de vista formal quanto ao atendimento dos requisitos da ação, que foram afastados todos os pedidos de injunção pelo Tribunal Maior. Até mesmo quando o tribunal competente para apreciar o pedido ainda não havia sido instalado (o STJ), os ministros do Supremo decidiram pelo não julgamento da Corte porque supriria o direito de duplo grau de jurisdição aos requerentes. Assim, apesar de circunscritas da legalidade, a eficácia do instrumento foi anulada vez que todos os pedidos foram afastados pelo Supremo, e por unanimidade de votos.

Sem dúvida, o ministro que mais se destacou nessa fase inicial de apreciação do novo instrumento processual foi Moreira Alves. O julgador ingressou na Corte em 1975 e era o seu presidente por ocasião da instalação dos trabalhos da Constituinte em fev/1987. Quanto ao mandado de injunção, foi o responsável pela fixação dos primeiros parâmetros de processamento e de julgamento do mandado de injunção.

A primeira ação julgada pelo Supremo assim como aquela que mais se estendeu na conformação dos parâmetros do mandado de injunção foram de sua relatoria (respectivamente os MI 4 e 107). Entre o julgamento da primeira e da última ação mencionada, transcorreram pouco mais de treze meses.

Esse tempo foi suficiente para que o Tribunal assentasse uma compreensão que igualava os efeitos do mandado de injunção aqueles atribuídos à ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão para, na melhor das hipóteses, declarar a omissão da autoridade competente.

Contudo, já havia indícios da visão restritiva que emergiria na relatoria do MI 4, em 13/out/1988, quanto ao pedido de um cidadão para que a taxa de

juros reais praticada no país sob a orientação do Banco Central fosse limitada ao percentual fixado na Constituição, acrescido de liminar para que a instituição observasse de imediato a taxa limite constitucional em suas operações.

A questão sobre a viabilidade do pedido em relação ao fato exposto nem chegou a ser analisada, pois o relator já restringira o objeto da discussão da questão de ordem: *"trago o feito a Plenário, para que se decida questão de ordem sobre a competência a respeito do seu processamento e julgamento"* (MI 4, j. 13/out/1988, rel. Min. Moreira Alves, f. 4).

Ao reconhecer a lacuna resultante da não instalação do STJ, o relator empregou o art. 27 das Disposições Constitucionais Transitórias para fixar a competência do Tribunal Federal de Recursos para o processamento e julgamento do caso em nome da preservação do direito do requerente à reapreciação do pedido em caso de negativa, por meio do duplo grau de jurisdição, para a qual o STF é o tribunal competente (CF, art. 102, II, *a*).

A decisão, apoiada de forma unânime pelo Tribunal, não possibilitou a reflexão da Corte sobre as questões suscitadas pelo Procurador-Geral da República sobre a causa, conforme constou do voto do Min. Célio Borja (MI 4, j. 13/out/1988, rel. Min. Moreira Alves, f. 8).

Treze meses após e também por meio do expediente de apreciação de uma questão de ordem, o Min. Moreira Alves levou a julgamento colegiado o MI 107, em 23/Nov/89.

Nessa ocasião, parâmetros de processamento e julgamento do mandado de injunção foram definidos:

1) autoaplicabilidade – o dispositivo constitucional que inseriu o mandado de injunção na ordem jurídica foi considerado autoaplicável, não exigindo disposição complementar para o seu processamento e julgamento;

2) natureza do provimento jurisdicional em situação de verificação da omissão inconstitucional – limitado à declaração da mora e à comunicação da autoridade/instituição para as providências cabíveis, sem defini-las;

3) rito – observaria o processamento do mandado de segurança naquilo que se adequasse à espécie injuncional.

Ao longo da argumentação, nota-se a aplicação de uma interpretação da teoria da separação entre os poderes extremamente rígida e pautada no princípio do legislador negativo aplicado aos julgadores.

A ação foi proposta por um cidadão contra o Presidente da República com vistas à suspensão de seu licenciamento do serviço ativo do Exército que ocorreria caso a liminar não fosse concedida, devido à ausência de regramento específico para a questão e a aplicação administrativa de regra anterior à nova Constituição.

O **Procurador-Geral da República**, Aristides Junqueira, elogiou, mas divergiu da conclusão do parecer elaborado pelo Vice-procurador que concluiu pela não-autoaplicabilidade do mandado de injunção.

O relator iniciou o seu voto defendendo a autoaplicabilidade do mandado de injunção, o que em si, parece ser uma **posição concretizadora** dos efeitos do instrumento. Contudo, na definição de seus parâmetros a construção se deu em outra direção. Percebe-se, portanto, que ao considerar autoaplicável a ação, o relator o fez exatamente para poder imprimir-lhe determinados contornos, que não necessariamente se materializariam pela mão do legislador.

Assim, o relator avoca o papel de definidor daquilo que o texto Constitucional não previu sobre o mandado de injunção.

Nesse exercício de criação de parâmetros, restringe o alcance do instrumento injuntivo em relação à ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão:

> *"é esse instrumento processual cabível apenas quando houver omissão inconstitucional, que aqui, se restringe à inércia quanto à regulamentação viabilizadora dos direitos, liberdades e prerrogativas,* ***não tendo, portanto, a extensão que o §2º. do art. 103 dá a ação direta de inconstitucionalidade por omissão****, a qual abarca qualquer 'medida' (inclusive, pois, de ordem administrativa, como resulta da parte final desse dispositivo) que seja necessária para tornar efetiva a norma constitucional."* (MI 107, j. 23.nov.89, rel. Min. Moreira Alves, f. 32)

Ao discutir os efeitos de um provimento favorável ao requerente, o relator afirma que, quanto à persistência da omissão comunicada à autoridade pelo Judiciário: *"não há a possibilidade de impor-lhe sanção por essa inércia".* Então, vê como única possibilidade a uma atuação concretizadora do direito via mandado de injunção a atribuição de natureza constitutiva para que o juiz suprisse a omissão, regulamentando para o caso concreto (*inter parts*) ou com eficácia geral (***erga omnes***).

Contudo, não adere a essa posição doutrinária para adotar entendimento contrário, fundado na impossibilidade do Tribunal elaborar a solução necessária por falta de condições técnicas. Dessa forma, diante da inadmissibilidade de sentença que não produza efeitos (***non liquet***) e do risco de decisões diversas por tribunais e juízes distintos, opta pela definição de natureza declaratória à decisão em mandado de injunção.

Na argumentação, o Min. Moreira Alves se vale da comparação dos efeitos de uma decisão em mandado de injunção em relação a aquela proferida em ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão. Afirma que o Poder Judiciário não estava aparelhado para se fazer substituir ao legislador, em especial, diante da separação dos poderes:

> *"o Judiciário só tem iniciativa legislativa nos casos expressos na própria Constituição e com relação a matérias a ele estritamente vinculadas, sendo que* ***as decisões políticas de que afinal resultam os textos legais se subordinam a um sistema de freios e contra-freios de que participam exclusivamente os Poderes Legislativo e Executivo****, eleitos diretamente pelo povo"* (MI 107, j. 23/out/88, rel. Min. Moreira Alves, f. 41)[93].

Segundo o Ministro, o constituinte não permitiu a atividade legislativa aos tribunais nem na hipótese da lacuna resultante de eventual omissão em abstrato analisada por meio da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Esse argumento, o relator demonstra por meio das sucessivas redações do art. 103, até a sua redação final se limitou a imposição de prazo para a regulamentação pelo Judiciário apenas para omissões de autoridades administrativas, sem possibilidade, portanto, de supressão da lacuna pelo julgador (MI 107, j. 23/out/1988, rel. Min. Moreira Alves, f. 39-41).

Já apontava o Min., naquela altura, a inadequação de fixação de prazo ao legislador para suprir a omissão inconstitucional, vez que seria impossível ao Supremo atuar coercitivamente contra os Poderes de Estado omissos (MI 107, j. 23/out/88, rel. Min. Moreira Alves, f. 45).

Moreira Alves conclui a reflexão sobre o alcance do mandado de injunção afirmando 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*

[93] A concepção de O'Donnell (1998) diverge dessa posição apresentada pelo Min. Relator, pois inclui o Judiciário e outras agências como agentes efetivos da *accountability horizontal.* Essa expressão foi empregada no sentido da atuação de agências estatais com disposição e poder para controlar as ações dos agentes públicos vinculados aos poderes instituídos.

> *omissão, não persistirá em sua atitude omissa. E, bem ou mal, contentou-se com essa eficácia. Ao Supremo Tribunal Federal, a que precipuamente incumbe a guarda dessa Constituição,* ***não é dado, sem qualquer apoio em elementos interpretativos sólidos, desconsiderar essa eficácia, para, com base nessa desconsideração****, ter como inócuo o mandado de injunção, e* ***atribuir-lhe efeitos que, como se demonstrou, não se coadunam com o sistema dessa mesma Constituição".*** (MI 107, j. 23/nov/89, rel. Min. Moreira Alves, f. 46).

O ministro lança mão de um princípio que atribui à doutrina alemã – o princípio da fidelidade constitucional (*Verfassungsorgantreue*), para defender que a autoridade omissa cumpriria o dever constitucional de suprir a lacuna declarada. A experiência jurisdicional do Supremo mostraria, contudo, que essa inabalável crença cairia por terra por meio da repetição dos temas e dispositivos não regulamentados.

Ao final de seu voto, Moreira Alves conclui que a Corte poderá suspender processos judiciais ou administrativos relativos à questão suscitada pelo requerente, além de dar ciência à autoridade inerte. Acrescentou sem maior discussão, a aplicabilidade analógica do procedimento do mandado de segurança ao mandado de injunção.

Assim, encerrava-se a fase inicial de debates sobre o mandado de injunção, sob a autoridade da liderança do Min. Moreira Alves. Não haveria decisões fora dos parâmetros estabelecidos até que em ago/1990, novos ministros trariam novos elementos ao debate.

Em resumo, as primeiras decisões do Supremo ocorreram a partir da promulgação da Constituição de 1988. A novidade do instrumento processual e a ausência de regras processuais para o seu processamento e julgamento fizeram com que os ministros criassem estratégias para essas atividades.

Definidos os ritos e os impasses relativos ao objeto e a competência para o julgamento do mandado de injunção, a questão dos efeitos de um provimento favorável ao autor assumiu o centro das discussões. A solução apresentada pelo Min. Moreira Alves, por meio do voto relator no MI 107, julgado em 23/Nov/89, definiu uma linha bastante discreta de atuação do Supremo, limitando-se ao mero reconhecimento da omissão e comunicação dessa conclusão à autoridade omissa.

Dessa forma, além de avocar o estabelecimento de parâmetros para o processamento e julgamento da ação, o voto do ministro relator definiu como declaratória a natureza da sentença em mandado de injunção, diante da "impossibilidade de outra atuação à Corte".

Firmado o parâmetro de julgamento, vários julgamentos de mandados de injunção foram realizados pelo Tribunal, em colegiado, com fundamento nos precedentes do MI 4, quanto à incompetência da Corte segundo a autoridade omissa, e do MI 107, que reafirmou as disposições constitucionais e instaurou parâmetros restritivos de análise da ação.

5.4. A divergência ingressa no Supremo

Nesse sentido, o MI 219 foi o primeiro a conceder provimento parcial ao pedido apresentado por um cidadão, em 22/ago/1990. Na ocasião, o pedido de um conjunto de deputados federais por São Paulo, encabeçado por José Serra, dizia respeito a não regulamentação pelo Congresso Nacional do número de representantes da unidade da federação na Câmara dos Deputados.

Realizados os debates, o Tribunal se dividiu entre aqueles que mantinham o precedente estabelecido no julgamento do MI 107, para tão-somente comunicar a omissão ao Congresso, e outros (Min. Marco Aurélio e Carlos

Velloso) que se manifestavam pela fixação do número de deputados, a partir da criação de uma regra para o caso enquanto permanecesse a indefinição legislativa.

O posicionamento concretista individual direto (Moraes, 2004: 187) desses ministros se expressava por meio da defesa da fixação imediata de uma regra que suprisse a omissão. Como já defendiam em outros julgamentos (MI 79 AgR), fixaram em setenta o número de representantes de São Paulo na Câmara dos Deputados, conforme o pedido dos impetrantes e o teto estabelecido.

O Min. Moreira Alves, vencido na discussão preliminar sobre a legitimidade dos autores da ação, debateu intensamente com o Min. Marco Aurélio, defendendo a impossibilidade de o Tribunal se substituir ao Legislador. Na questão específica da definição do número de representantes legislativos da unidade da Federação argumentava que seria necessário estabelecer a proporcionalidade de São Paulo em relação às outras unidades.

Na sequência da discussão, Moreira Alves adjetivou a definição em discussão de *"um problema político"* (MI 219, j. 22./ago/1990, relator Min. Octávio Gallotti, f. 110). Tal afirmação tinha por fundamento a ideia de que o arranjo proporcional de deputados entre as unidades da Federação cabia ao Congresso (Casa Legislativa) e não ao Judiciário (Casa Julgadora, com parâmetros em estrita interpretação do princípio da separação dos poderes).

Na sequência dos debates, o Min. Néri da Silveira externou a sua crença no princípio da fidelidade constitucional, extraído da doutrina alemã pelo Min. Moreira Alves e empregado no MI 107. Em síntese, o relator cria no cumprimento do dever pelo Poder omisso e na inexistência de descumprimento de uma decisão da Corte por outro Poder. O Min. Néri da Silveira conclui afirmando:

> *"o que não cabe, efetivamente, é o Supremo Tribunal Federal se substituir, desde logo, ao Congresso Nacional numa* ***decisão eminentemente de natureza política****, considerando elementos que são*

> *metajurídicos para a definição da representação política de cada um dos Estados da Federação."*

A questão, assim, se resumia à compreensão de que o papel do juiz é julgar, ainda que integre o Supremo, enquanto as avaliações de natureza política lhe são estranhas, na linha do que afirmara o Min. Moreira Alves no debate com o Min. Marco Aurélio.

Recém ingresso e originário do Tribunal Superior do Trabalho, o Min. Marco Aurélio defendia um posicionamento mais contundente da Corte em vista da autorização constitucional:

> *"temos no inciso LXXI do art. 5º. da Constituição* ***o caminho aberto a um provimento mais extensivo, a um provimento que realmente faça surgir o campo propício ao exercício do direito, das prerrogativas****. Daí o meu voto nesse sentido."* (MI 219, j. 22/ago/90, relator Min. Octávio Gallotti, f. 113)

O Min. Carlos Velloso, também recém ingresso na Corte, afirmou em seu voto divergente da maioria:

> *"a Constituição quer que o Poder Judiciário viabilize o exercício do direito. Todavia, lamentavelmente, quer-se emprestar a esta medida judicial, que não tem similar no direito comparado, o mesmo sentido e os mesmos efeitos da ação direta de inconstitucionalidade por omissão".*

E acrescenta:

> *"não me parece, e digo com o maior respeito à Corte Suprema, acertada a assimilação destas duas ações. Penso que* ***a Constituição realmente quer que esses direitos subjetivos, que essas prerrogativas tenham o exercício viabilizado, em concreto, por provisão judicial, pelo Poder Judiciário, através do mandado de injunção****."*

Não havia dúvida, portanto, que a dissidência em relação ao posicionamento majoritário da Corte havia saído das referências doutrinárias e ingressado no Supremo por meio dos posicionamentos claros e contundentes dos Min. Marco Aurélio e Carlos Velloso.

Contudo, a decisão colegiada não supera as manifestações individuais como salientou Vieira (2008), mas se pauta na justaposição do conjunto de votos em situação que prevalece a maioria. No caso, a maioria não concretista (Moraes, 2004: 188-9).

Ao contrário das crenças dos Min. Néri da Silveira e Moreira Alves, os Min. Carlos Velloso e Marco Aurélio levantaram uma das questões centrais que permeariam os debates posteriores: *"E se houver um impasse? Se o Congresso não legislar?"* Em seguida, Carlos Velloso afirmou que preferia se apegar ao Texto Constitucional e **expedir a provisão judicial em favor dos autores.** (MI 219, j. 22/ago/1990, relator Min. Octávio Gallotti, f. 122)

A descrição detalhada é necessária, pois o debate entre não concretistas e concretistas individuais diretos permaneceria na Corte, em que pese à minoria representada pela divergência em relação ao precedente do MI 107, firmado em discussão de questão de ordem.

Apesar do debate, a Corte permanecia firme no precedente não concretista.

A esse respeito, o julgamento da questão de fundo do MI 107, concluiu pelo não reconhecimento dos servidores militares como legitimados para fazer uso do instrumento injuntivo, razão pela qual a ação foi extinta sem julgamento de mérito. Os militares requeriam a regulamentação dos parâmetros que determinariam a transferência da ativa para a inatividade. Contudo, o direito à estabilidade não foi compreendido pelos ministros entre aqueles assegurados na Constituição de 1988. Inexistindo o direito, não haveria a legitimação para requerer a sua regulamentação. Na discussão, ficou vencido o Min. Marco Aurélio, que defendia a existência do referido direito.

Julgada definitivamente em 21/nov/1990, um ano após ter servido à Corte como meio para o estabelecimento do posicionamento não concretista em relação ao mandado de injunção, o resultado não trouxe qualquer proveito aos cidadãos impetrantes.

5.5. Uma nova linha - a concretista individual intermediária

O julgamento do MI 283, em 20/mar/1991, inovou ao abrir mais um posicionamento do Tribunal, agora na linha concretista individual intermediária. Recebeu essa denominação, pois se tratava de um meio termo entre o mero reconhecimento da omissão e a expedição de um comando integrativo imediato para suprir a lacuna. Por essa via, fixava-se prazo para a regulamentação e já se previa uma consequência para o não cumprimento. Parecia que a crença nas autoridades omissas começava a ser questionada.

Contudo, esse julgamento não significou a mudança da jurisprudência da Corte que significasse a superação do precedente não concretista do MI 107-QO. Ao contrário, o provimento concretista expedido pela Corte se deu em circunstância específica e restrita ao caso.

Tratava-se de mandado de injunção relatado pelo Min. Sepúlveda Pertence, que requeria o suprimento de lacuna quanto à fixação de reparação econômica aos cidadãos impedidos de exercer atividade profissional específica em decorrência de Portaria do Ministério da Aeronáutica. Verifica-se, na espécie, que o art. 8º., §3º., das Disposições Constitucionais Transitórias já previa o direito à indenização, bem como o prazo de 12 meses a contar da promulgação da Constituição para a regulamentação necessária.

Pois bem, o julgamento ocorria no 29º. do mês subsequente ao marco inicial e, como já expresso, a finalidade da regulamentação era precisa – os termos para a reparação econômica resultante da obstrução ao exercício profissional específico de responsabilidade do Estado, por meio do Ministério da Aeronáutica mediante Portaria Reservada (secreta).

Nesse contexto, e à unanimidade, os ministros fixaram o prazo de 45 dias, mais 15 dias para a sanção presidencial, a fim de que a regulamentação fosse concluída e produzisse efeitos. De outra forma, além dos 29 meses (17 a mais que o previsto na Constituição), os ministros determinaram a elaboração da regulamentação em dois meses a fim de que o direito constitucional previsto fosse exercido. Caso a determinação não fosse cumprida no prazo fixado, o Tribunal reconhecia, de imediato, o direito de obtenção da reparação diretamente no Judiciário. Tratava-se, assim, da emissão de um título executivo com prazo para vencimento caso a inércia legislativa permanecesse. E mais, tal direito à indenização prevaleceria ainda que norma superveniente viesse a regulá-lo de forma distinta, protegido que estava pelo manto da coisa julgada.

Por que nesse caso foi possível impor ao Legislativo e ao Executivo – Poderes harmônicos e independentes – um prazo para a regulamentação do direito? Por que, nessas circunstâncias, o princípio da separação estrita entre os Poderes não operou? Por que essa compreensão não substituiu o precedente não concretista?

Algumas possibilidades de respostas podem ser encontradas na especificidade do caso. Havia uma previsão constitucional, que descrevia com exatidão uma situação que impunha uma reparação econômica a determinados cidadãos que sofreram tais constrangimentos profissionais. Essa obrigação de reparar era do Estado, assim como o dever de regulamentar o procedimento necessário à concretização desse direito. Em acréscimo, a ação foi proposta por um dos cidadãos que mediante comprovação documental se adequava à descrição da hipótese normativa garantidora do direito. Apesar de haver vários projetos em tramitação, um dos quais já aprovado pelo Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados, a lacuna normativa não havia sido suprida.

Contudo, por que não em outros casos não atuar com a mesma disposição de fazer cumprir o direito?

Essa é questão de difícil solução, posto que o cálculo estratégico dos ministros ao decidirem se pauta não apenas em parâmetros normativos, mas também em projeções quanto aos impactos da decisão na sociedade.

É bem provável que o caso não repercutisse em proporções indesejadas pelo Tribunal, visto a previsão temporal restrita da hipótese a fatos ocorridos em intervalo pretérito. No mais, certa intolerância em relação ao prazo já superado em muito para a regulamentação e talvez uma afeição extraordinária à causa relativa à obstrução do exercício profissional por atos coercitivos do Regime não democrático consistente em transferência compulsória para a reserva.

O acórdão, redigido por Sepúlveda Pertence, fez referência à impossibilidade de atender aos pedidos de forma integral (aposentadoria e indenização), mediante liminar, em razão de o Tribunal ter considerado impossível a concessão de conteúdo positivo em mandado de injunção. (MI 283, j. 20/mar/1991, rel. Min. Sepúlveda Pertence, f. 7)

O pedido de liminar era um dos possíveis no rito previsto para o Mandado de Segurança. Contudo, apesar do regramento estabelecido no MI 107-

QO para a adequação do mandado de injunção a esse rito, o Tribunal entendeu que não era compatível com a ação a concessão de liminar de efeito positivo (referência do relator à ADIn 361, j. 05/out/1990, rel. Min. Marco Aurélio).

O reconhecimento da mora legislativa pelo Supremo encontrou amparo no parecer da Procuradoria-Geral da República, mas com alcance apenas para declarar a omissão e determinar ao Congresso a edição da legislação exigida para o exercício do direito. Verifica-se que a Procuradoria-Geral da República, defensora da Constituição, limitava-se a opinar na linha do precedente não concretista, para comunicar ao omisso a própria inércia.

O relator chega a lamentar a inexistência de meios mais eficazes segundo a orientação da Corte, à qual se mantêm solidário. Acaba por deferir a ordem na linha do precedente não concretista, para apenas comunicar a omissão ao Congresso, firme na crença de que as autoridades cumpririam o dever constitucional de legislar.

Em aditamento ao voto, o relator considerou a possibilidade de decorrerem consequências jurídico-administrativas compatíveis com o estado de mora constitucional diante da omissão reconhecida pelo Supremo. Argumenta que vários ministros já tinham manifestado que **o tempo faria com que novas consequências fossem atribuídas pelo Tribunal à permanência da omissão**. Em seguida, diante da possibilidade de frustração irreparável demonstrada no processo (adoecimento do requerente), decidiu pela fixação de prazo para a purgação da mora (regulamentação do direito), reconhecidos ainda o direito de buscar reparação na permanência da omissão, bem como se valer da situação mais favorável após a edição de lei regulamentadora posterior.

O exercício hermenêutico do Min. relator para depreender do precedente do MI 107-QO e de outros posicionamentos pontuais de ministros, possibilidades mais concretizadoras do direito foi gigantesco.

Entre o voto inicial e o aditivo, o relator mudou da concepção não concretizadora para a concretizadora individual intermediária. O fato foi objeto da observação do Min. Marco Aurélio que, fazendo menção ao julgamento do MI 219, sobre a sub-representação de São Paulo na Câmara Federal, elogiou a fuga do impasse elaborada pelo relator. Em contestação, o Min. decano da Corte – Moreira Alves – salientou que, no voto do relator, **não se atribuía ao juiz de primeiro grau a faculdade de fixar os parâmetros da indenização**, mas que o requerente faz jus à indenização que esse juiz fixar. Apesar do elogio ao avanço consignado no voto do relator, Marco Aurélio não concordava com a transferência da fixação da indenização ao juiz de 1º. Grau., mas a fixação imediata desse valor indenizatório pelo Supremo (MI 283, j. 20/mar/1991, rel. Min. Sepúlveda Pertence, f. 23-5)

Ao final, o Min. Moreira Alves considerou em seu voto que a resolução dada ao caso pelo relator, era **maneira indireta de compelir o Congresso** a cumprir o dever constitucional de regulamentar os dispositivos que outorgam direitos, liberdades e prerrogativas, porque **não era passível de sanção direta por essas omissões**. (MI 283, j. 20/mar/1991, rel. Min. Sepúlveda Pertence, f. 49)

Então, é inevitável a pergunta: por que neste caso e não nos demais se decidiu por fixar prazo e prever uma consequência para a manutenção da inércia legislativa? Por que o Min. Moreira Alves não empregou esse alcance concretista direto intermediário como parâmetro do MI 107-QO?

Novamente, parece que as circunstâncias específicas do caso possibilitaram tal solução concretizadora do direito ao contrário dos casos julgados anteriormente.

Já no julgamento do MI 232, de relatoria do Min. Moreira Alves, o Tribunal adotou novamente a linha concretista individual intermediária, em 02/ago/1991. Nessa ocasião, além de reconhecer a mora do Congresso, foi fixado o prazo de seis meses para a regulamentação necessária, findo o qual, na permanência da omissão, o direito previsto à imunidade se concretizaria.

Tratava-se de instituição civil de fins filantrópicos que requeria a regulamentação do art. 195, §7º., da CF, que concedia às entidades beneficentes de assistência social a isenção da contribuição para a seguridade social. O pedido se referia à fixação dos requisitos da isenção pretendida, bem como, em liminar, a isenção até o julgamento do pedido.

A liminar foi indeferida. Havia projetos de lei em tramitação no Congresso para suprir a lacuna, a exemplo da discussão do MI 283. O relator votou pela extinção da ação, argumentando que não haveria direito, mas mera expectativa de direito à imunidade de tais entidades, na linha do que opinou o representante da Procuradoria-Geral da República, com base no MI 107-QO, redigido pelo decano da Corte e relator da presente ação.

Ao final, **prevaleceu a divergência** iniciada pelo voto do Min. Marco Aurélio em relação ao voto do relator e que determinava o enfrentamento do mérito pela Corte. O relator, vencido na preliminar, foi acompanhado nessa etapa dos Min. Octávio Gallotti, Sydney Sanches, Aldir Passarinho e Néri da Silveira.

Na discussão de mérito, o relator reconheceu a omissão inconstitucional e determinou a sua comunicação ao Congresso. Vencido o prazo de seis meses para a regulamentação, determinou que a instituição faria uso da imunidade.

Em outras palavras, concedeu parcialmente o pedido para condicionar a requerida imunidade à inação postergada por mais seis meses da autoridade competente para a regulamentação. Assim, a concessão do bem da vida pretendido, ainda que diferida no tempo, materializa a linha concretista individual intermediária, iniciada no julgamento do MI 283 para o caso da indenização do militar impedido de exercer a profissão de piloto de aeronaves e mantida neste MI 232.

Contrário novamente ao relator, o Min. Marco Aurélio votou pela aplicação dos requisitos do Código Tributário Nacional (CTN) à imunidade de

tributos para o caso em discussão no MI 232. Vencido mais uma vez, a defesa do ministro se dirigia para uma concretização mais imediata do direito, independente de novo prazo a ser concedido à autoridade inerte, posição que sintetiza a linha concretista individual direta.

Contudo, não seria ainda desta vez que o Tribunal daria esse passo jurisprudencial. Prevaleceu a fixação do prazo e da consequência favorável ao requerente na hipótese de permanência da lacuna.

5.6. Retorno à linha restritiva – a não concretista

Após vários julgamentos que não conheceram da ação por não se enquadrar nas finalidades do instrumento conforme a interpretação do Supremo, além de outras em que as pessoas requerentes não eram legitimadas para apresentar o pedido, ou ainda, o fizeram no Tribunal incompetente para a apreciação do caso, foram julgados procedentes parcialmente dois mandados de injunção.

O primeiro, o MI 369, relatado pelo Min. Néri da Silveira e julgado em 19/ago/1992, acabou por ser relatado por Francisco Rezek[94]. O pedido do cidadão contra o Congresso Nacional se destinava à regulamentação do aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, previsto no art. 7º., XXI, da CF. O relator original defendera a existência da mora e fixava prazo de seis meses para a supressão da lacuna, acrescido o direito do requerente de ingressar com ação na Justiça Trabalhista contra a ex-empregadora a fim de ter fixada a indenização devida. Aplicava, assim, o precedente do MI 283 (concretismo individual intermediário).

[94] O primeiro ministro que diverge da posição defendida pelo relator original fica incumbido da redação do acórdão na hipótese de que essa divergência prevaleça ao final do julgamento.

Na ocasião, o Min. Ilmar Galvão aderiu à defesa da linha concretista individual intermediária, já manifesta no voto do Min. relator Néri da Silveira. Contudo, prevaleceu a linha restritiva da injunção, firmada no MI 107-QO, e agora iniciada pelo Min. Francisco Rezek para limitar a atuação do Tribunal à mera comunicação ao Congresso sem a fixação de prazo ou qualquer consequência para a permanência da inércia daqueles legisladores.

O segundo, o MI 95, confirmou a prevalência da linha não concretista e demonstrou que os dois julgamentos que avançaram na direção do concretismo direto intermediário seriam exceções na jurisprudência da Corte. Nesta oportunidade, 07/out/1992, a questão relatada originalmente pelo Min. Carlos Velloso (um dos que defendiam o concretismo individual direto) acabou por ser relatada pelo Min. Sepúlveda Pertence (firme no precedente não concretista).

Novamente, a questão do aviso prévio proporcional não regulamentado foi apresentada por um cidadão que foi demitido de um banco, sem o pagamento da proporcionalidade devida quanto ao aviso. Entenda-se, a ação injuncional não foi proposta contra o antigo empregador, mas contra o Congresso Nacional que permanecia inerte quanto à regulamentação do dispositivo constitucional.

O Tribunal, aos poucos, **firmava entendimentos distintos sobre o mandado de injunção de acordo com o direito negado** pela omissão e conforme o artigo da Constituição carecedor da regulamentação. No caso do aviso prévio, a exemplo deste MI 95 e do MI 369, a maioria dos ministros concordou em não fixar prazo ao Congresso para o suprimento da omissão, nem consequência favorável ao requerente.

Assim, para o Supremo, o aviso prévio deveria esperar a regulamentação ordinária do Congresso, sem atropelos. Verifica-se, assim, que para uma questão de grande repercussão e de interesse geral, além de atual, **o Tribunal restringiu o alcance do instrumento injuncional**, ao contrário do que fizera em duas situações específicas – a indenização ao aviador militar e a imunidade previdenciária à Instituição filantrópica.

Retomando novamente a necessidade de distinguir o mandado de injunção da ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão, sobretudo quanto aos efeitos do provimento judicial, Carlos Velloso defendeu a fixação imediata do aviso prévio em 10 dias por ano trabalhado, observado o parâmetro mínimo de 30 dias.

Relevante, o debate entre os Min. Francisco Rezek e Marco Aurélio, quanto à **existência ou não da mora do Congresso em função da tramitação de vários projetos de lei**. Na opinião do primeiro, o volume de trabalho deixado ao legislador ordinário pelo constituinte impunha o não reconhecimento da mora. O segundo defendia ser irrelevante a tramitação de projetos, vez que o direito não era assegurado pela inexistência de norma apta a assegurá-lo.

O Min. Marco Aurélio acompanhou o relator Carlos Velloso, que fixava de imediato a regra necessária ao exercício do direito. Contudo, prevaleceu a divergência aberta, novamente, pelo Min. Sepúlveda Pertence, quanto à mera comunicação da mora ao Congresso em função dos quatro anos que se seguiram à promulgação da Constituição sem regulamentação para a matéria.

Ainda nesse julgamento, o Min. Néri da Silveira manteve o seu posicionamento expresso no MI 369, e fixou 120 dias de prazo para a regulamentação pelo Congresso, após o que o requerente poderia recorrer à Justiça do Trabalho para a fixação do montante relativo ao aviso.

Como se vê, o MI 95 reuniu em único acórdão, as **três posições** até então manifestas no Supremo: o **não concretismo**, com provimento limitado à comunicação da omissão à autoridade inerte (a maioria, capitaneada por Moreira Alves e apoiada por Sepúlveda Pertence e Francisco Rezek, entre outros), o **concretismo individual intermediário**, que fixa prazo para o suprimento da lacuna normativa e agrega consequência jurídica favorável ao requerente se mantida a omissão (Néri da Silveira) e o **concretismo individual direto**, que cria a norma para o caso a fim de assegurar imediatamente o direito (Marco Aurélio e Carlos Velloso).

Houve outras duas decisões parcialmente procedentes[95].

A primeira, o MI 284 em 22/nov/1992, dizia respeito à situação exata dos aviadores militares impedidos do exercício da profissão[96]. Desta vez, persistindo a mora reconhecida em 20/mar/1991, os ministros decidiram por autorizar, de imediato, o ajuizamento de ação pelos 29 cidadãos impetrantes com o fim de obter a indenização pretendida. Após um ano e nove meses da comunicação da omissão ao Congresso decidida no MI 283, a Casa Legislativa permanecia inerte e **o Supremo resolveu impor nova postura**, por meio do apoio ao voto do líder da divergência nessa discussão, o Min. Celso de Mello.

O Min. Marco Aurélio não concordava com a fixação de prazo para que o Legislativo editasse a lei, pois se tratava de **atividade** inerente àquele Poder e **definida no âmbito político**. Ao contrário, entendia que cabia ao Supremo a fixação imediata da norma necessária ao exercício do direito, enquanto a norma ordinária não fosse elaborada. Foi como votou, estabelecendo parâmetros individuais para cada requerente, acompanhado pelo Min. Carlos Velloso. O Min. Ilmar Galvão acompanhou esses ministros e definiu um critério de indenização aos requerentes.

O min. Sepúlveda Pertence colocou em discussão a **necessidade de nova comunicação ao Congresso** Nacional para fazer aquilo que era necessário e para o qual fora cientificado dezenove meses antes. Declarada e comunicada a mora legislativa, ficava autorizado de imediato o ajuizamento de ação para a fixação da indenização pretendida na Justiça ordinária. Aderiu a esse voto o Min. Celso de Mello, que ficou responsável pela redação do acórdão sem a fixação de qualquer prazo ao Congresso.

---

[95] Procedência é uma expressão vinculada ao pedido ou aos pedidos apresentados pelo autor da ação. Assim, diz-se procedente o pedido quando é acolhido pelo juiz ou tribunal.

[96] Constou dos acórdãos dos MI 283 e 284 que além de serem transferidos para a reserva, os aviadores tiveram as suas licenças junto ao órgão de aviação civil (subordinado ao comando militar até hoje) obstruídas por Portarias Reservadas do Min. da Aeronáutica, expedidas em 1964.

Apesar da reação dos ministros diante da permanência da omissão, o provimento não foi pela fixação da indenização (o que seria próprio dos que defendem o concretismo individual direto), mas pela autorização do ajuizamento de ações para que os valores fossem fixados, caso a caso. Tal decisão, pelo seu **ineditismo**, não se enquadra no espectro formado pelas três posições quanto ao alcance do instrumento, mas se constitui em derivação da linha concretista intermediária, agravada pela permanência em mora do Congresso.

No segundo semestre de 1992, ocorreu a destituição do Presidente da República.

Após o *impeachment* do presidente Collor de Mello, o Supremo voltaria a discutir no julgamento dos MI 384, 361, 323, 447, 20, 448 e 438. Todos esses casos foram decididos de forma parcialmente favorável aos impetrantes.

5.7. A formação de uma jurisprudência casuística

Contudo, não houve inovação quanto ao posicionamento da Corte. Percebe-se a conformação de uma **jurisprudência casuística**, por meio da manutenção do posicionamento do Tribunal para determinadas situações e contextos, afastando o concretismo como linha prevalente da Corte.

Assim, o MI 384 repetiu a situação analisada quanto aos aviadores militares e foi julgado à semelhança do MI 284, com a relatoria do Min. Celso de Melo.

O MI 361, relatado por Néri da Silveira, discutiu a questão da fixação dos juros reais em até 12% ao ano. Como requerente, um sindicado de microempresas e empresas de pequeno porte contra o Congresso Nacional, pela regulamentação do art. 192, §3º., da CF. Ao final, redigiu o acórdão o Min.

Sepúlveda Pertence para definir apenas a comunicação à autoridade omissa. Na ocasião, esse ministro ponderou que a fixação de prazo associada a uma consequência jurídica poderia ser determinada apenas se a autoridade omissa fosse diretamente responsável por um prejuízo causado ao requerente, como no caso dos aviadores militares.

O MI 323, discutiu novamente a fixação de juros reais e teve o mesmo desfecho do MI 361, agora, sob a relatoria de Moreira Alves.

O MI 447 trouxe novamente o caso dos aviadores militares, com idêntica solução ao MI 384, o reconhecimento do direito de promover a necessária ação civil indenizatória.

Apesar da minoria concretista individual direta sempre marcar a sua posição nas discussões, a consolidação dos posicionamentos se tornava clara na medida em que os casos se repetiam. **Para cada caso, havia um posicionamento do Tribunal**. Assim foi com os aviadores militares (concretismo derivado do tempo transcorrido da omissão) e a questão dos juros (não concretismo).

A referência de Shapiro (1972) sobre **o processo criativo dos tribunais** na primeira situação diante de um caso novo e a consequente **repetição** para as demais situações semelhantes se concretizava na jurisprudência do Supremo. É verdade que não havia mudado o contexto e nem as circunstâncias associadas ao fato e apresentadas pelos impetrantes. Por essa razão, consolidava-se uma **jurisprudência casuística**, extremamente restritiva quanto às possibilidades de alcance do instrumento injuntivo e que concedia o pedido, apenas parcialmente, conforme os precedentes já analisados.

Um novo caso, contudo, apresentou-se por meio do MI 20, em 19/mai/1994. Tratava-se da questão envolvendo o direito de greve do servidor público civil, do art. 37, VII, da CF. Novamente, prevaleceu a linha não concretista que apenas comunicava a omissão ao Legislador omisso, diante da minoria

concretista individual direta que fixava as condições do exercício do direito. A relatoria foi do Min. Celso de Melo.

Na mesma linha restritiva, o Tribunal enfrentou a questão não regulamentada pelo Congresso Nacional prevista no art. 203, V, da CF, em 05/set/1994, no julgamento do MI 448. Prova da manutenção do precedente restritivo foi a redação do acórdão pelo decano Moreira Alves, em substituição ao Min. Marco Aurélio (linha concretista individual direta). A questão de fundo, a omissão quanto à garantia de um salário mínimo como benefício mensal ao portador de deficiência ou ao idoso foi apenas comunicada ao Congresso Nacional.

O MI 438 trouxe de volta ao Tribunal a discussão sobre o direito de greve do funcionalismo público civil, não regulamentado. Relatado pelo Min. Néri da Silveira, o acórdão não seguiu o precedente dos aviadores, caso em que a permanência da omissão resultou em providência distinta dos julgadores. Nesta ocasião, 11/nov/1994, a manutenção da inércia legislativa quanto à regulamentação da greve do servidor público não teve a mesma consequência de fixação de prazo para a regulamentação associada a uma consequência jurídica favorável ao requerente, mantido o precedente restritivo do MI 20.

O MI 470 e reanalisou a omissão quanto à fixação dos juros reais. Novamente, o precedente não concretista firmado no MI 361 e ratificado no MI 323, foi confirmado. Segundo o relator, o Min. Celso de Mello:

> *"não se revela cabível a estipulação de prazo para o Congresso Nacional suprir a omissão que ele próprio incidiu na regulamentação da norma inscrita no art. 192, §3º., da Carta Política, eis que* ***essa providência só se justificaria se o próprio Poder Público, para além do seu dever de editar o provimento normativo faltante, fosse, também, o sujeito passivo da relação de direito material***

emergente do preceito constitucional em questão.'"[97]

Dessa forma, as situações se repetiam e o precedente específico para o caso se consolidava a cada julgamento.

Nesse sentido, os MI 457, 430 e 472, sobre a questão da não fixação dos juros conforme a determinação constitucional. A composição plenária do Tribunal se modificava sem a alteração do precedente fundamental – MI 107-QO (não concretista) e as exceções casuísticas (concretistas individuais indiretas).

Após o julgamento do MI 472, em 06/set/1995, o Supremo voltaria a julgar parcialmente procedente um pedido de injunção apenas em 26/out/2000, no MI 543. Nesse intervalo, os mandados de injunção julgados foram extintos por descabimento do meio processual ao fim pretendido ou pela perda de objeto da ação[98].

A discussão do MI 543 dizia respeito, novamente, ao caso dos aeroviários militares. Foi decidido na linha do precedente que autorizava aos três impetrantes o ajuizamento imediato de ação indenizatória no juízo comum e relatado pelo Min. Octávio Gallotti. Sobre a mesma questão e mesma decisão do Supremo os MI 278, 562 e 695 (precedente que se manteve do MI 283, j. 20.mar.91 ao MI 695, j. 01/mar/2007).

O MI 542, julgado em 29/ago/2001, trouxe novamente a questão da não regulamentação quanto à fixação dos juros ao limite de 12% ao ano. Relatado

[97] Fundamento idêntico ao empregado pelo Min. Sepúlveda Pertence para justificar a mera comunicação ao Congresso no MI 361.

[98] Resultado que decorre da regulamentação do dispositivo constitucional em discussão após a distribuição da ação e antes do julgamento pelo Tribunal (norma superveniente). Indica que, em alguns casos, o Tribunal demorou mais para julgar do que a autoridade omissa para vencer essa situação. Foram extintos por esse motivo – perda do objeto e consequente prejuízo da análise do objeto – os MI 16, 175, 183, 306, 316, 474, 453 e 288 até 06.set.95; os MI 426, 339, 102, 575 e 406 de 06.set.95 até 26/out/2000. Após essa última data e até 23.dez.10, tiveram o mesmo resultado os MI 594, 294, 481, 641, 568, 646, 657, 658, 661, 475, 663, 648, 593, 616, 667, 533, 301, 647, 652, 671, 629, 547, 579, 691, 686, 698, 646, 726, 634, 630, 555 e 931.

pelo Min. Celso de Mello, o acórdão seguiu o precedente restritivo do MI 361, para apenas dar ciência ao Congresso da inércia de quase 13 anos de promulgação da Constituição[99]. Sobre o mesmo pedido e com igual resolução pela Corte, os julgamentos dos MI 621, 588, 587, 584, 611 (precedente que se manteve do MI 361, j. 08/abr/94 ao MI 611, j. 21/ago/2002).

O MI 485, julgado em 25/abr/2002, retomou a discussão sobre a não regulamentação do direito de greve pelo funcionalismo. Novamente, foi adotada a linha restritiva de interpretação do alcance da efetividade do instrumento. No mesmo sentido, o MI 585 (precedente que se manteve do MI 20, j. 19/mai/1994 ao MI 585, j. 15/mai/2002).

5.8. Inovações no posicionamento do Supremo

Em 2007, contudo, houve inovações no posicionamento do Tribunal.

Quanto ao direito previsto no art. 40, §4º., da CF, a inexistência de disciplina específica para a aposentadoria especial do servidor público decorrente de situações nocivas à saúde, o Supremo decidiu pela aplicação da regra do setor privado. Era a primeira vez que um posicionamento **concretista individual direto** era adotado e, por sinal, com **efeitos *erga omnes*** (para todos, incluídos os que não integraram a ação). A decisão, de 30/ago/2007, não apenas contrariou o precedente restritivo do Tribunal como **alargou os efeitos do mandado de injunção** para aquele da ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão, **efeitos abstratos e gerais**.

A linha concretista individual direta, defendida pelo Min. Marco Aurélio e outros desde 1990 encontrava amparo no Tribunal, 17 anos após ser proposta

[99] A norma em questão permaneceria sem regulamentação até que foi extinta pela Emenda Constitucional n. 40 de 2003, permanecendo mais quase quinze anos sem regulamentação.

pela primeira vez no julgamento do **agravo regimental** (AgR) do MI 79, em 02/ago/1990. Curiosamente, o acórdão foi relatado por esse mesmo ministro, precursor da tese concretista individual direta. É bem verdade que a ampliação dos efeitos a outros casos similares foi sugerida pelo Min. Eros Grau, em voto-vista[100].

O argumento fundamental desse ministro foi a questão sobre a eficácia das decisões do Supremo:

> *"importa verificarmos é se o Supremo Tribunal Federal emite decisões ineficazes; decisões que se bastam em solicitar ao Poder Legislativo que cumpra o seu dever, inutilmente."* (MI 721, j. 30/ago/07, rel. Min. Marco Aurélio, p. 18)

Sobre a extensão dos efeitos da decisão:

> *"também aqui é preciso ter presente que não cumpre ao tribunal remover um obstáculo que só diga respeito ao caso concreto, mas a todos os casos constituídos pelos mesmos elementos objetivos."* (MI 721, j. 30/ago/07, rel. Min. Marco Aurélio, p. 23-4)

O Min. Grau **revê**, no voto, **a teoria da separação dos poderes** para definir que ao criar a norma regulamentadora supletivamente, o Tribunal exercia função normativa, porém não legislativa. (MI 721, j. 30/ago/2007, rel. Min. Marco Aurélio, p. 25)

Ao final e pela primeira vez, foi **concedida a injunção em todos os efeitos previstos na Constituição** Federal desde 1988, para concretizar o direito

[100] Voto que resulta de um pedido de vistas durante uma sessão, para a apresentação do posicionamento do Ministro na sessão seguinte.

dos servidores públicos à aposentadoria especial por meio da aplicação analógica da regra do setor privado, prevista no art. 57 da Lei n. 8.213/91[101].

Inegável a repercussão da decisão, pois fixava de uma vez uma regra supletiva à omissão, com efeitos para todos os servidores públicos (alcance não previsto para o mandado de injunção).

Ainda em 2007, o julgamento de outros três MI, de forma concentrada em 25/out/2007, chamou a atenção de todos.

O primeiro e o segundo foram, respectivamente, os MI 670 e 708, de relatoria do Min. Gilmar Mendes. O terceiro, o MI 712, de relatoria do Min. Eros Grau. Contudo, os pedidos diziam respeito ao mesmo caso – a regulamentação do direito de greve do funcionalismo. A solução adotada pelo Tribunal, a exemplo do MI 721, foi a definição de **parâmetros gerais para o caso**, excedendo às partes envolvidas na ação. Compreendeu-se que se tratava de uma situação de controle abstrato de uma omissão inconstitucional e seria necessário decidir com **efeitos *erga omnes***. Novamente, verifica-se **o cálculo efetuado pelos ministros quanto à repercussão da decisão e os efeitos** que interessavam a Corte no sentido de fixar de uma vez um parâmetro claro e objetivo – a aplicação analógica do regramento para a greve do setor privado enquanto o Congresso não regulamentasse o direito para o setor público – Leis 7.701/88 e 7.783/89 somada à fixação do prazo de 60 dias para a regulamentação da matéria no caso do MI 670.

O MI 758, relatado pelo Min. Marco Aurélio e julgado em 01/jul/2008, seguiu o precedente inovador do MI 721. Observe-se que se tratava do mesmo caso, já em tramitação ao tempo do julgamento que gerou o precedente, em 30/ago/2007.

[101] Participaram da sessão de julgamento nessa data, os Ministros: Marco Aurélio (relator), Eros Grau (voto-vista), Ricardo Lewandowski, Ayres Britto, Celso de Mello, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Joaquim Barbosa e Ellen Gracie (presidente do Tribunal). Ausente, justificadamente, a Min. Cármen Lúcia. Não consta da relação de ministros que participaram do julgamento o 11º. Julgador, o Min. Sepúlveda Pertence. Também não constou do inteiro teor do acórdão a descrição dos votos dos últimos ministros, incluído a da presidente.

Em 2009, o julgamento conjunto em 15/abr/09 dos MI 788 e 795 trouxe uma **inovação** por meio de uma questão de ordem suscitada pelo Min. Joaquim Barbosa. Na ocasião, as injunções relatadas, respectivamente, pelos Min. Ayres Britto e Cármen Lúcia, apenas capitaneavam um série de mandados com o mesmo objetivo – a concessão de aposentadoria especial a servidores públicos civis de diversas unidades da federação, sempre com fundamento em atividades realizadas em contato com ambiente nocivo à saúde.

Na resolução da questão de ordem suscitada pelo ministro Joaquim Barbosa, o Tribunal **autorizou a decisão monocrática** para – em casos absolutamente idênticos – determinarem a apuração do tempo de serviço e demais requisitos previstos na lei do setor privado para a concessão do mesmo benefício previdenciário.

Manifestou-se contrariamente, na ocasião, o Min. Marco Aurélio. Apesar de defensor da linha concretista individual direta desde 1990, o ministro **não via fundamento para tal autorização**. Na linha do comentário de Vieira (2008), o julgamento monocrático se tornou regra em detrimento do colegiado.

O que ocorreu depois desse julgamento, já a partir do dia 17/abr/2009 (dois dias após a autorização do plenário), foram **três centenas de decisões com provimento parcial ou integral** (de acordo com o pedido formulado) para determinar a apuração dos demais requisitos à concessão do benefício previdenciário aos requerentes. Entre o MI 914, julgado parcialmente procedente nesse sentido em 17/abr/2009 pela Min. Cármen Lúcia até o MI 3186, julgado em 15/dez/2010 pelo Min. Marco Aurélio, foram listadas 303 ações dessa natureza.

Na linha do que afirmou Shapiro (1972), **a atuação criativa do julgador** se deu na elaboração do primeiro voto. **Os demais seguiram exatamente a mesma fundamentação e decisão**. Dessa forma, do julgamento no varejo pelo pleno se passou às decisões no atacado, monocráticas, e em cada gabinete.

Verifica-se, no percurso do mandado de injunção no Supremo Tribunal Federal, **apenas duas situações receberam dos ministros a atribuição de efetividade plena ao mandado de injunção**: a aposentadoria especial dos servidores públicos civis e a greve do funcionalismo público civil.

Não obstante a serem de fato questões sensíveis ao dia-a-dia dos servidores, a questão que permanece é **por que apenas nesses restritos contextos e circunstâncias o Supremo concretizou as potencialidades do mandado de injunção**?

É provável que as repercussões no mundo jurídico e social tenham motivado os ministros a darem esse passo. Contudo, há de se observar que **não há previsão legal ou constitucional para a extensão dos efeitos do mandado de injunção a terceiros**, não incluídos na discussão.

Há que se observar, ainda, que a solução aplicada a greve resultou na contenção da discussão pela Corte, à exceção do MI 758. No caso da aposentadoria especial, o mesmo efeito não foi obtido, razão pela qual a solução não regimental (como advertiu o Min. Marco Aurélio) fez o papel de mecanismo facilitador a fim de que os julgadores pudessem conceder ou não a ordem injuncional, com os efeitos fixados pelo pleno. No mais, ainda nesse caso em que uma solução jurídica foi criada pela Corte via analogia, não há o reconhecimento imediato do direito ou a concessão do bem da vida, mas tão-somente a ordem para que o Instituto de Previdência respectivo analise os requisitos e conceda o benefício se presentes essas condições.

Ao final, **a única decisão que resultou em efeitos imediatos e ampliativos sem a análise casuística** foi a definição da aplicação dos parâmetros da greve do setor privado ao setor público civil.

5.9. Conclusões

Observa-se que **não há uma postura ativista do Tribunal** que tenha imposto ao Legislativo ou ao Executivo o dever de legislar no percurso de 22 anos de julgamentos de mandados de injunção (1988-2010). Ao contrário, a contenção foi a marca mais clara do posicionamento do Tribunal, sempre cauteloso em relação à definição de sua atuação diante dos demais poderes.

As **inovações** promovidas a partir de 2007 **não demonstram necessariamente uma mudança jurisprudencial**, mas uma nova interpretação de casos restritos não regulamentados pelo Congresso Nacional após quase 20 anos de Constituição.

A extensão do alcance dos efeitos do mandado de injunção foi empregada apenas em situações muito restritas, tais como a indenização aos aviadores cassados em 1964 e a imunidade previdenciária de instituição filantrópica (linha concretista transitória). Mesmo assim, apenas na primeira situação houve avanço para garantir não o direito, mas o direito a se buscar o direito à indenização não regulamentada. Não houve, portanto, a criação da norma esperada e requerida pelos impetrantes.

O reinado da linha não concretista foi quase absoluto. Os julgamentos por questões processuais de não adequação dos limites atribuídos pela Corte à ação em relação aos pedidos de cidadãos deram causa à extinção de inúmeras ações sem a análise da questão de fundo – o direito[102].

Apenas em 2007 e para casos também pontuais houve o emprego da injunção em sua compreensão ampla – para suprir a lacuna normativa e conceder o bem da vida imediatamente ao impetrante. Foram os casos da aposentadoria especial dos servidores públicos civis. Por sinal, o Tribunal atribuiu a essas

[102] Conforme o amplamente demonstrado no Capítulo 3, que apresentou uma análise quantitativa das decisões.

decisões efeitos não previstos na legislação ou na Constituição e, nesses casos, não pelo suprimento da omissão, mas pela extensão dos efeitos atribuídos, exorbitou dos limites de suas funções. Contudo, a finalidade era clara – evitar a enxurrada de ações similares e a repetição indefinida de decisões no mesmo sentido.

Quanto a isso, também exorbitou a Corte ao delegar ao juízo monocrático a decisão sobre a concessão de aposentadorias especiais aos servidores públicos civis. Não é papel do juízo monocrático, como salientou Vieira (2008), mas do colegiado a decisão dos casos. Dessa forma, a economia processual e a celeridade, por vezes, confundiram como princípios os limites de atuação do Judiciário pelo Supremo – em síntese – conceder o bem da vida, de pronto, diante da omissão constitucional, exclusivamente ao impetrante.

Mesmo assim, esses casos isolados não podem ser considerados como sinais de ativismo do Tribunal. Sem dúvida, o volume de pedidos foi ampliado e o Tribunal teve que se valer de estratégias para otimizar a sua atuação. No entanto, os julgamentos colegiados são em número ainda bastante limitado diante do passivo da Corte (Arantes, 1997).

Por outro lado, o impacto das decisões do Supremo em termos de políticas públicas depende de variáveis jurídicas e contextuais e não apenas do cálculo estratégico dos sujeitos beneficiados ou afetados por elas (Taylor, 2007).

Por essas razões, há uma história própria dos julgamentos do Supremo, que não se confunde com o ativismo histórico de outras Cortes e Tribunais Constitucionais.

Cap. 6. Revisão do Pensamento do Supremo

6.1. Introdução

Este último capítulo da tese pretende resgatar o pensamento do Supremo Tribunal Federal a partir dos votos de seus ministros quanto aos efeitos das decisões para o Tribunal e para a sociedade.

Nesse sentido, foram selecionados fragmentos de votos que apontam a preocupação dos ministros com a definição exata do papel da Corte na ação injuncional, bem como em relação aos limites de sua atuação.

Foram privilegiados os percursos de dois ministros nesse período que tem início com a promulgação da Constituição de 1988 e estende-se até o término de 2010. São eles o decano da Corte até 2003, o Min. Moreira Alves e o atual vice-decano, o Min. Marco Aurélio[103].

Suas intervenções são significativas não apenas pelo extraordinário conhecimento jurídico, mas e, sobretudo, pelo papel antagônico que protagonizaram ao longo de mais de treze anos de Corte.

O Ministro Moreira Alves, de formação civilista, ingressou em 1975 e deixou a Corte em 2003, sendo sucedido pelo Min. Joaquim Barbosa. Foi o relator do MI QO 107 que assentou a autoaplicabilidade do instrumento, além de fixar-lhe contornos extremamente restritivos do ponto de vista da eficácia, liderando a linha de compreensão não-concretista do Tribunal.

O Ministro Marco Aurélio, de origem trabalhista, ingressou em 1990 e permanece na Corte até os nossos dias. Desde o seu início na Corte defendeu a linha concretista individual direta para atribuir a máxima eficácia ao instrumento no parâmetro constitucional. Durante muito tempo ficou vencido isoladamente ou na companhia do Ministro Carlos Velloso na defesa dessa compreensão.

[103] Juntos, foram responsáveis pela relatoria de 40 (22 de Moreira Alves e 17 de Marco Aurélio) acórdãos entre os 162 disponibilizados no site do STF em 07.nov.2012, após a seleção do setor responsável, entre os redigidos entre 05.out.1988 e 31.dez.2010. Mais do que o peso quantitativo, é a densidade do debate e do argumento que individualizam os acórdãos desses ministros.

Seus votos expressam a preocupação com o papel do Tribunal e do Judiciário, certa compreensão da envergadura desse Poder no equilíbrio "harmônico" inscrito na Constituição e interpretações diametralmente opostas quanto ao escopo do Mandado de Injunção.

6.2. Eficácia e Efetividade

Tratam-se expressões que atribuem certas qualidades ao que se refere.

De **eficácia** deriva o atributo eficaz, que qualifica algo que atinge determinado objetivo. Dessa forma, a expressão eficácia se emprega em relação ao mandado de injunção, na medida em que atinge os objetivos traçados pelo constituinte.

Esses objetivos guardam com as chamadas hipóteses de aplicabilidade uma relação direta, na medida em que cabe o mandado de injunção quando se espera atingir determinado objetivo. Na hipótese prevista pelo constituinte, não é a regulamentação abstrata que o autor do pedido injuncional busca, mas a solução específica para o caso por ele vivido.

É possível assim compreender que a mandado de injunção será tomado como um instrumento eficaz na medida em que for o meio pelo qual o cidadão tem o bem disponibilizado, após o Judiciário superar a omissão e elaborar a solução específica para a situação concreta.

A **efetividade**, por sua vez, diz respeito não ao instrumento empregado para superar as lacunas ou omissões do Texto Constitucional, mas a ele próprio.

Diz-se efetivo de algo que cumpre o papel a ele destinado. No caso, a efetividade deve ser um atributo empregado em relação à Constituição e seus

dispositivos na medida em que asseguram o direito, a prerrogativa ou a liberdade prevista ao cidadão.

Nessa direção, a compreensão de que são autoaplicáveis as normas que dizem respeito à dignidade, aos direitos humanos e às questões essenciais vinculadas à cidadania. A autoaplicabilidade significa que não se exigirá norma ou regulamento complementar para que tal dispositivo produza o efeito esperado e projetado pelo constituinte.

Quanto a isso, há duas situações. A primeira é o fato de que o último intérprete da vontade do constituinte e, assim, do significado dos dispositivos constitucionais é o STF. A segunda a diversidade de interpretações a esse respeito presentes na própria Corte.

Em alguns momentos, essa disparidade chega a descaracterizar os instrumentos processuais, fazendo com que se sobreponham os efeitos de um e de outro, a exemplo do que resultou a compreensão não-concretista que sobrepôs os efeitos do mandado de injunção e ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Tal compreensão, legitimada pela maioria da Corte por longos anos, foi responsável pela mera declaração de omissão do STF ao órgão omisso – invariavelmente o Congresso Nacional – quanto à regulamentação necessária da Constituição ao exercício do direito, garantia ou liberdade.

De um lado, a Constituição assegura. De outro, o poder responsável pela regulamentação permanece inerte. Assim, a Constituição é descumprida ou tornada inefetiva pela ausência de uma providência normativa atribuída às Casas Legislativas.

Pois bem, permanecendo a inércia diante do direito, liberdade ou prerrogativa assegurada na Constituição, mas negada na prática, o que o juiz deve fazer?

Segundo o STF, comunicar o fato ao responsável pela omissão. Na visão minoritária, defendida por alguns ministros entre os quais Marco Aurélio, construir a solução para o caso específico a fim de fazer cumprir a garantia constitucional.

6.3. Impasse quanto ao papel da Corte e aos limites de sua atuação

Embora pareça simples, a questão é cercada de discussões que acompanham a própria organização e a definição da função do Supremo. A questão fundamental é que o seu papel de garante da Constituição não pode ser usado para submeter os outros Poderes da República.

Contudo, é também verdade que não cabe ao Legislativo ou ao Executivo transformar as garantias constitucionais em promessas a serem cumpridas em futuro indeterminado. Pois, uma vez apresentada ao Judiciário, esse não tem como se desincumbir de decidir a situação, ainda que para tanto tenha que criar a regra específica necessária à solução do litígio.

Quando o problema ocorre entre cidadãos, a sentença se constitui na norma específica derivada do ordenamento jurídico e elaborada para solucionar o caso. Contudo, em situações que a inércia normativa figura como a razão do impasse, o Tribunal hesita em construir essa solução.

Se a lei não tem palavras inúteis nem instrumentos que se sobreponham, como afirma a doutrina, a interpretação que faz o mandado de injunção sucumbir ao fim estabelecido para a ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão é descabida. Mas por que essa compreensão emergiu? Qual o significado de se atribuir a autoaplicabilidade a um instrumento que não teria a força suficiente para proporcionar a solução para o litígio, cingindo-se a uma mera sentença declaratória?

São essas e outras respostas que se espera resgatar no percurso do mandado de injunção no Tribunal Constitucional brasileiro, a fim de verificar se seria tão simples à Corte construir uma solução para cada injunção requerida.

Esse percurso será recortado dos votos de Moreira Alves e de Marco Aurélio, opositores quanto à eficácia do instrumento e à efetividade da Constituição, em duas narrativas que se completam.

6.4. Moreira Alves e o nascimento do não-concretismo[104]

Antes de iniciar a exposição dos fragmentos de votos do Ministro Moreira Alves, faz-se necessário compreender o papel que o Ministro desempenhou na época da promulgação da Constituição e nos anos seguintes.

Antes de ingressar no STF, atuou como Chefe de Gabinete do Ministro da Justiça, entre jun.1970 e mar.1971, e como Procurador-Geral da República, entre 24.abr.1972 e 18.jun.1975 (nesse tempo, o ***parquet*** acumulava a Advocacia Geral da União).

Natural do Vale do Paraíba paulista, Taubaté, o Min. Moreira Alves ingressou no Tribunal em 18/jun/1975, nomeado pelo penúltimo presidente do Regime Militar, Ernesto Geisel. Exerceu a vice-presidência no período de 21/fev/1983 a 25/fev/1985, na gestão de Cordeiro Guerra. Já contava com nove anos de Supremo quando assumiu a sua presidência no ano anterior ao início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (1986/7).

À frente do Tribunal, permaneceu no biênio 1985/7 (de 25/fev/1985 a 10/mar/1987). Nessa condição, instalou a Assembleia Nacional Constituinte em

[104] Referências históricas obtidas no site do Supremo Tribunal Federal, em http://www.stf.jus.br/portal/ministro/presidente.asp?periodo=stf&id=10

01/fev/1987. Foi sucedido por Rafael Mayer na presidência da Corte. Permaneceu como decano do Tribunal entre 26/jan/1989 e 19/abr/2003, ano em que a deixou pela aposentadoria compulsória aos 70 anos, atingida em 19/abr/2003. Em outras palavras, após a aposentadoria do Min. Djaci Falcão, Moreira Alves permaneceu como o decano da Corte por mais de catorze anos.

Professor de Direito Civil e Romano, na vigência do Código Privatista de 1916 (que vigorou, curiosamente, até janeiro do ano que deixou a Corte), influenciou muitos juristas, entre os quais os próprios colegas de STF.

A ele coube a relatoria do MI-QO 107, que assentou os parâmetros para o cabimento, processamento e julgamento do mandado de injunção pelo Supremo. Ao decidir pela autoaplicabilidade do instrumento, avocou a demarcação dos contornos do novo mecanismo processual que poderia opor o Judiciário ao Legislativo/Executivo, dada a hipótese de aplicabilidade se vincular à inércia normativa. Com isso, imprimiu-lhe um viés estritamente restritivo quanto ao alcance do instrumento para definir como a natureza da sentença a mera declaração de omissão do órgão/autoridade responsável pela edição da norma ausente e necessária ao cumprimento da Constituição.

Estabeleceu, na prática, os vários passos para a identificação da hipótese omissiva do mandado de injunção.

1º. A não autoaplicação do dispositivo em questão;

2º. A necessidade de complementação normativa para o exercício do direito, liberdade ou garantia constitucional;

3º. A inexistência dessa complementação normativa.

Obviamente, a definição precisa de cada um desses passos dependia da interpretação da Corte, em cada momento. O fato é que deveria ser norma que exigisse o complemento e que esse não tivesse sido expedido pelo órgão/autoridade responsável.

Se o primeiro era causa do segundo, o terceiro passo dividia o plenário entre aqueles que consideravam a tramitação de projeto de lei ou a lei tão-somente aprovada para tal definição.

A linha restritiva ou não-concretista acerca do mandado de injunção permaneceu como a regra na interpretação da Corte, no período 1988/2010. Ao contrário do que alguns doutrinadores afirmam, não houve a tão falada substituição desse entendimento por outro mais eficaz, em regra.

De fato, em pouquíssimas situações e casos especiais, pelo contexto e pelas circunstâncias, o STF atribuiu natureza diversa à sentença, que em regra se manteve declaratória.

As sentenças constitutivas de direitos ocorreram pontualmente e não configuraram uma mutação na compreensão da Corte acerca dos limites do instrumento.

Daí, a relevância dos precedentes capitaneados por Moreira Alves, mesmo após quase dez anos de sua saída do STF.

6.5. O não-concretismo justificado pelos votos de Moreira Alves

O não-concretismo não é meramente uma conduta não-ativista do Supremo diante das omissões inconstitucionais. Muito mais do que isso, tal compreensão do papel do Judiciário e interpretação do Texto Constitucional revela uma determinada posição do STF no embate "harmônico" entre os Poderes.

Mesmo antes do precedente original – o MI-QO 107 – a Corte já sinalizava que teria dificuldades em imprimir tanta força quanto se esperava ao instrumento processual injuncional.

Ainda nos primeiros julgamentos, os ministros se manifestavam com extrema cautela diante da necessidade de definição de contornos da nova ação e de seus limites.

A Moreira Alves coube o primeiro a relatoria do primeiro acórdão de mandado de injunção, o MI 4, julgado em 13/out/1988. A exemplo do primeiro vários pedidos de injunção destinados ao recém-criado Superior Tribunal de Justiça (STJ) não era instalado foram remetidos ao extinto Tribunal Federal de Recursos (TFR).

Na ocasião, assim se manifestou o relator ao analisar questão de ordem[105]:

> *"Tendo em vista o **princípio de hermenêutica** de que **a Constituição**, ainda que implicitamente, **concede os meios para que se alcancem os fins a que visa**, a única solução plausível para o suprimento dessa lacuna temporária será atribuir competência para o processamento e julgamento originários de mandado de injunção contra órgão, entidade ou autoridade federal ao TFR, que, presentemente, é o [único Tribunal Superior Federal com jurisdição comum sobre entes e autoridades do âmbito federal que não estejam, expressamente, sob a jurisdição de outra Corte Superior."*[106]

Curiosa opção essa que atribui a um órgão não existente na nova Constituição uma competência que poderia ter sido avocada pelo STF temporariamente enquanto aquele novo tribunal não era instalado. A justificativa para que o STF não avocasse a decisão foi a de que funcionava como instância recursal e haveria supressão do duplo grau de jurisdição. Melhor remeter a um órgão extinto, conforme previra o §7º. do art. 27 do Ato das Disposições

[105] Trata-se de uma discussão que antecede a análise do mérito da ação, pois é prejudicial a essa.

[106] Acórdão do MI 4, j. 13/10/1988, rel. Min. Moreira Alves, p. 7. **Em negrito**, destaques efetuados pelo autor da tese.

Constitucionais Transitórias (ADCT) do que descumprir a Constituição. Contudo, a Constituição não teve forças para, na interpretação do decano da Corte, garantir os fins da injunção ao requerente.

Essa decisão se transformou no primeiro precedente de ordem processual e deu origem à repetição da providência elaborada por Moreira Alves e que inspirou as decisões dos MI 2, 8, 51 e 110, entre outros que se ativeram à incompetência da Corte para apreciá-los, reduzindo a discussão ao reconhecimento da procedência de questões de ordem.

À ocasião, o Min. Célio Borja destacou o interesse das questões levantadas pelo Procurador-Geral da República, mas preferiu manifestar-se sobre elas em ocasião futura e, assim, acompanhou o voto do relator, como os demais ministros[107].

Dessa forma, o primeiro MI não foi conhecido, ou, em outras palavras, foi julgado prejudicado e, assim, extinto por causa processual – a incompetência da Corte para apreciá-lo. A discussão de mérito apresentada por um cidadão dizia respeito à não limitação pelo Banco Central do Brasil dos juros estipulados na Constituição, de 12% ao ano.

Outros julgamentos não reconheceram a lacuna inconstitucional, razão pela qual foram extintas as ações também preliminarmente por entenderem que o direito em discussão era autoaplicável, como nos MI 5 e 97. Outros ainda foram extintos em razão da superveniência da norma regulamentadora, como nos MI 16, 74 e 183, ou por completo descabimento do uso do instrumento para o fim pretendido, como nos MI 7, 14 e 81.

Até então, a experiência do STF com o recém-criado instrumento de garantia de efetividade das normas constitucionais se resumira à extinção sem julgamento de mérito de todas as ações. Contudo, em 23/Nov/1989, também pela

[107] Tais questões não constaram do acórdão redigido por Moreira Alves, que se limitou à análise da questão de ordem.

via da análise de questão de ordem, o Min. Moreira Alves definiu os contornos do **mandado de injunção**, reduzindo a sentença à mera declaração da omissão, nestes termos:

> *"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 Judiciário a declaração de inconstitucionalidade dessa omissão se estiver caracterizada a mora em regulamentar por parte do poder, órgão ou autoridade de que ela dependa, com a finalidade de que se lhe dê ciência dessa declaração, para que tome as providências necessárias**".*[108]

O decano da Corte não apenas reduziu as possibilidades da injunção ao mero reconhecimento, atribuindo-lhe natureza meramente declarativa, como criou verdadeira hipótese de aplicabilidade da ação ao condicionar tal possibilidade à caracterização da mora em regulamentar o dispositivo constitucional.

Na verdade, criou mais um impedimento, mais um obstáculo à análise de mérito do pedido injuncional que criaria sérias dificuldades aos impetrantes para conseguirem seu objetivo, pois atribuíra a apreciação subjetiva temporal aos ministros.

Autor do precedente de ordem processual, que possibilitou a extinção dos primeiros MI, o Ministro agora restringiu as possibilidades de eficácia do instrumento ao defini-lo como **autoaplicável** segundo as condições que fixava. Nunca é demais lembrar que a Constituição não fixou condição temporal nem

[108] Acórdão do MI 107-QO, j. 23/Nov/1989, rel. Min. Moreira Alves, p. 47.

equiparou a sentença do MI à da ADO, sendo essa obra jurisprudencial de Moreira Alves.

Em linhas gerais, o remédio contra as omissões inconstitucionais teve os seus efeitos mutilados pela interpretação restritiva do STF, liderado pelo decano da Corte.

Na discussão do MI 107, o pedido para a regulamentação do §9º., do art. 42 do Texto, quanto à definição das regras para a transferência compulsória de militar para a inatividade. Próximo do cumprimento da idade, o interessado requereu uma decisão liminar para impedir o seu desligamento do Exército.

Quais os fundamentos do Ministro para restringir dessa forma a ação injuncional?

Entre as várias possibilidades à disposição na doutrina, Moreira Alves colheu aquela justamente que reduzia o alcance e a natureza do instrumento injuncional, ao mencionar o texto do Projeto Final da Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte. Nessa última versão, a Comissão inseriu distinção entre a omissão cometida por Poder da República em relação àquela resultante de órgão administrativo. Moreira Alves recorda de que os Constituintes não quiseram gerar conflito entre os Poderes, pois:

> *"**essa solução**, acolhida pela Constituição atual, **é**, sem dúvida alguma, **a que se compatibiliza com o sistema constitucional vigente que deu particular relevo à separação de Poderes** (arts. 2º. E 60, §4º., III), que continuou a inserir entre os direitos fundamentais o de que **ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei** (art. 5º., II), e que, também, atento ao **princípio democrático**, estabeleceu um processo legislativo em que o Poder Judiciário só tem iniciativa legislativa nos casos expressos na própria Constituição e com relação a matérias a ele estritamente*

> *vinculadas, sendo que* ***as decisões políticas de que afinal resultam os textos legais se subordinam a um sistema de freios e contra-freios de que participam exclusivamente os Poderes Legislativo e Executivo****. Eleitos diretamente pelo povo."*

Fica claro que o relator afasta a possibilidade de legislar do Judiciário. Contudo, não é o ato de legislar, mas o de sentenciar, limitado estritamente aos fatos do caso, que solucionaria a questão.

No entanto, o argumento da separação estrita entre os poderes não incluiu o Judiciário no jogo de **freios e contra-freios** mencionados pelo Ministro. Se tal raciocínio fosse levado às últimas consequências, estaria anulado todo o sistema de controle de constitucionalidade realizado pelo Tribunal.

No acórdão, após o voto do Subprocurador-Geral da República que defendia a necessidade de regulamentação do remédio pelos congressistas, ou seja, uma arma contra o próprio Parlamento, o Procurador-Geral não concordou com a conclusão do parecer. Além da hipótese da demora em tal regulamentação, essa situação poderia resultar em solução diversa daquela que o decano da Corte adotou, e, potencialmente, gerar mais atritos entre o Tribunal e o Parlamento.

Observe-se que o Procurador-Geral, Artistides Junqueira, não acolheu tal manifestação e defendeu a autoaplicabilidade do mandado de injunção, respaldando o empoderamento do STF para decidir os ritos, a natureza da sentença e os efeitos do recém-nascido remédio.

Dessa forma, a Corte Suprema brasileira optou por restringir o alcance da ação e, com isso, limitar o seu papel a mero reconhecedor da omissão. Com isso, desenhou para si um papel nitidamente aquém do delineado pelo constituinte.

Em suas razões, Moreira Alves expõe[109]:

[109] Acórdão do MI 107-QO, j. 23/Nov/1989, relator Min. Moreira Alves, p. 27-32.

1 – a natureza de garantia fundamental do instrumento exigia a aplicação imediata, conforme o §1º., do art. 5º. Da Constituição;

2 – a existência de um todo capaz de ser aplicado de imediato, sem complemento de lei infraconstitucional [por meio do emprego da analogia];

3 – o reconhecimento da inexistência de definição quanto à **natureza** e aos **efeitos** da providência jurisdicional (alcance/força da decisão) e quanto à determinação da espécie de ação;

4 – defende a extensão dos direitos protegidos pelo mandado de injunção aos direitos e garantias não previstos no art. 5º., tais como os de ordem **social**[110];

Apesar de aparentemente contrários ao desígnio restritivo, os itens 3 e 4 apontam a necessidade da aceitação da autoaplicabilidade do mandado de injunção e sustentam que tal definição se dê pelo próprio Tribunal e não pelo legislador ordinário.

Com fundamento na experiência de Ministro do Tribunal à época da Constituinte, resgata a tramitação dos projetos que restaram vencidos na discussão dos deputados pela redação final dos artigos relativos ao mandado de injunção.

Destaca, entre outras, a finalidade ampla da injunção para abarcar não apenas a ausência de lei, mas também a omissão de autoridades que não legislam como aquelas responsáveis por atos administrativos normativos necessários à viabilização do exercício de direitos, garantias e prerrogativas constitucionais. Acrescenta, ainda, outra ideia muito cara à doutrina, a de que a omissão parcial também é objeto do instrumento.

[110] Essa é a defesa da doutrina contemporânea portuguesa, inspirada por um estado de bem-estar-social em franco processo de desmonte com a crise econômica atual da União Européia.

De outro modo, sob uma fundamentação ampla e bastante progressista do mandado de injunção, o decano realiza aquilo que pretendia – a definição dos limites do instrumento. De que adianta uma interpretação doutrinária ampliativa se a jurisprudência instaurada restringiu o instrumento, quer por meio de obstáculos processuais, quer pela natureza contida da sentença limitada à mera declaração da omissão ou ainda pela negativa quanto à expedição da solução para o caso específico. Em outras palavras, os contornos atribuídos à ação transformaram-na de remédio em placebo porquanto ineficaz para banir a omissão inconstitucional do ordenamento. Por outro lado, nunca é demasiado lembrar que o cidadão impetrante não busca a declaração de inconstitucionalidade, papel da ADO em sede de controle abstrato, mas a sentença capaz de remover a lacuna e criar a integração para a necessidade de fato.

É por isso que o precedente do MI 107 frustrou a doutrina e o cidadão quanto às possibilidades do mandado de injunção combater de forma eficaz as omissões inconstitucionais.

Essa interpretação restritiva da ação permaneceu como o precedente geral da espécie processual, afastado em pouquíssimos casos.

A questão fundamental é que o mandado de injunção se constitui em ação contra o Estado. Dessa forma, o Estado-juiz deve dizer se o Estado-legislador obstrui ou não o direito do cidadão. Mais do que isso, deve criar a regra suficiente e eficaz para afastar, para aquele e somente para aquele cidadão, a obstrução ainda que outros sofram pela mesma causa. Essa compreensão resulta do alcance restrito da ação às partes, ainda que a regulamentação pela autoridade responsável tivesse força suficiente para afastar a obstrução em relação ao conjunto de cidadãos.

Contudo, não é esse o papel da Corte – produzir uma sentença que favoreça a todos – mas deve uma resposta jurisdicional ao cidadão impetrante.

Entretanto, em favor da harmonia entre os Poderes, visto que *"em nosso sistema jurídico, não há a possibilidade de impor-lhe sanção por essa inércia"*[111], a não ser que a ele se atribuísse natureza constitutiva do direito, para que o juiz supra a omissão.

Moreira Alves, então, socorre-se de Calmon de Passos, para defender que na hipótese da decisão judicial depender de organização prévia de determinados serviços ou a alocação específica de recursos não caberia o pedido de injunção. A justificativa é de que seria *"inviável a tutela"* em face da constituição do mandado de injunção como direito de impor ao Estado a organização de serviços com implicações, pois, segundo esse autor:

> *"a **competência** deferida ao **Judiciário**, de **substituir-se ao Legislativo** para a edição da norma regulamentadora, **não** derroga todos os preceitos que disciplinam a **organização política** do Estado, sua **administração financeira**, as **garantias orçamentárias** e a **definição de políticas** e de **estratégias de melhor aplicação dos dinheiros públicos** alocados para atendimento das necessidades de caráter geral."*[112]

Em outras palavras, o poder dos juízes teria limites claros, pois não poderiam se substituir aos próprios administradores públicos, em ações claramente destinadas ao Executivo.

O argumento de Calmon de Passos empregado pelo Ministro lança as bases do que mais tarde receberia a denominação de tese da "reserva do possível", visto que as necessidades de ordem geral impediriam a expedição de

[111] A menção à natureza constitutiva também é de Moreira Alves, relator do MI 107-QO, p. 36.

[112] Idem, p. 37.

ordens judiciais que garantissem este ou aquele direito, isoladamente, aos cidadãos[113].

Em resumo, o argumento é o de que **descabe a injunção**:

> *"quando **conflita o interesse do indivíduo**, de obter proteção imediata para seu direito constitucional, e **a inviabilidade de deferi-lo sem que**, concomitantemente, **igual situação se estenda** aos que se encontram em idêntica situação."*[114]

Diante dessa injustiça social que seria gerada pela decisão constitutiva e da obrigação do juiz de decidir (**princípio da vedação do *non liquet***), a solução encontrada foi restringir o alcance do instrumento.

O ministro negou, também, a abrangência do mandado de injunção às causas de natureza estritamente coletiva, insuscetíveis de regulamentação em caráter individual como as que dizem respeito ao plebiscito, à iniciativa popular legislativa e ao referendo. Afasta, ainda, a natureza *erga omnes* atribuída por alguns doutrinadores ao instrumento, em oposição aos fins e à natureza da sentença típica da ADO.[115]

Sem dúvida, o acórdão do MI-QO 107 contém as bases da posição não-concretista sobre o alcance do mandado de injunção, de modo a restringi-lo e negar aos cidadãos os amplos efeitos projetados pelo constituinte. Isso foi possível a partir da avocação, pelo Tribunal capitaneado por seu decano, das

[113] Nos anos 1990 e na primeira década do século XXI tal discussão se acentuou, sobretudo quanto às decisões em sede de mandados de segurança que concediam o fornecimento imediato de medicamentos, instrumentos e procedimentos clínicos/cirúrgicos a determinados pacientes impetrantes em detrimento dos demais e de uma política pública racional de destinação dos recursos públicos. Contra tais decisões, houve um grande empenho de autoridades públicas e de governos estaduais e municipais sob o argumento do desarranjo geral orçamentário que tais decisões provocavam.

[114] Acórdão do MI 107-QO, j. 23/Nov/1989, p. 37.

[115] Idem, p. 38.

definições dos parâmetros de apreciação, processamento e julgamento da ação. Um verdadeiro mosaico se formou para definir o rito como aquele do **mandado de segurança**, a apreciação impregnada de obstáculos processuais e jurisprudenciais, bem como uma natureza de sentença idêntica àquela atribuída à **Ação Declaratória de inconstitucionalidade por Omissão (ADO)** e que esvaziava completamente as expectativas do cidadão e da doutrina mais progressista em relação às possibilidades da injunção. Descaracterizava-se, assim, uma das maiores esperanças do processo desencadeado pela Constituinte, a de ver as omissões inconstitucionais estatais confrontadas pelo próprio Estado.

6.6. Marco Aurélio e a quebra da unanimidade nos votos da Corte

O ingresso do Min. Marco Aurélio no STF se deu pela mão de seu primo, o Pres. Fernando Collor de Mello, ainda no primeiro ano dessa gestão, 1990, em 28.mai. Apesar disso, a origem trabalhista do Ministro alicerçou posição firme quanto aos contornos e às possibilidades do mandado de injunção.

Não alcançou a posição de decano devido à permanência do Min. Celso de Mello por mais de vinte anos no Tribunal e nessa posição desde 2003, mas presidiu a Corte entre 2001 e 2003.

Natural do Rio de Janeiro, o Ministro atuou como advogado e, depois, como membro do Ministério Público do Trabalho. Ingresso na Magistratura Trabalhista em 1975, Marco Aurélio foi alçado ao posto de Ministro do TST em 1981.

Desde o ingresso, firmou a posição de efetivação da norma constitucional, obstruída pela lacuna normativa, por via da integração para o caso

concreto da norma ausente. Era essa a rotina do Tribunal Superior do Trabalho, de criar soluções para as contendas trabalhistas.

Contudo, o ambiente da Corte não era propício a essa atividade criativa, desde que fixado o precedente do MI-QO 107, em Nov/1989.

Marco Aurélio votou sistematicamente vencido, mas conforme a convicção que mais tarde seria classificada pela doutrina (MORAES, 2000), como **concretista direta individual**.

Ao contrário de Moreira Alves, civilista e nomeado para o Tribunal no auge do governo militar, Marco Aurélio tinha longa formação trabalhista, alicerçada na composição das partes em conflito e numa justiça ágil e com alto poder normativo.

O confronto entre uma formação civilista-privatista de caráter liberal do Código Civil de 1916 e de outra com alicerce no poder normativo da Justiça Trabalhista protagonizou confrontos e discussões acaloradas no plenário do Supremo na defesa de teses não-concretistas e concretistas.

O primeiro mandado de injunção relatado por Marco Aurélio dizia respeito à não regulamentação da licença-maternidade, fato que levou a Universidade Federal de Goiás a conceder o prazo de 84 e não de 120 dias assinalados pela Constituição. A questão fora ajuizada na Justiça Trabalhista e, essa, declinou da competência em favor do STF porque a ação foi proposta contra a Universidade e o Congresso Nacional. O Ministro não conheceu a natureza injuncional da ação e determinou o retorno dos autos à Justiça especializada.

No julgamento de mérito do MI 107, contudo, a unanimidade observada no primeiro caso não se repetiu em função da posição assumida pelo Ministro, que ficou vencido de forma isolada. Na questão, o Min. Marco Aurélio reconhecia a legitimidade de um servidor público militar para pleitear a regulamentação da norma que atribuiria estabilidade à categoria, em tramitação no Congresso à

época. Buscava, na verdade, impedir o seu desligamento dos quadros militares enquanto não era criado o quadro suplementar objeto do projeto de lei.

Em discussão, saber se a previsão contida no §9º. Do art. 42 da Constituição, que remeteu à lei ordinária a disciplina do servidor militar para a inatividade, teria ou não criado o direito pleiteado. Na interpretação de Moreira Alves, a expectativa de regulamentação da transferência para a inatividade não gerava o direito à estabilidade e nem a legitimidade ao autor para propor o MI. Já para Marco Aurélio, a estabilidade estava presente na promessa do dispositivo constitucional a ser regulamentado:

> *"Abre-se ensejo, a meu ver, data vênia, à utilização do mandado de injunção, porque não posso, diante do que se contém no §9º. do artigo 42, concluir que o legislador, em data futura, venha a dispor quanto à ausência de estabilidade, já que o dispositivo se refere à regulamentação do instituto que se apresenta como algo positivo a significar alguma segurança mediante lei.*
>
> *(...)*
>
> *"Entendo que há um direito que apenas está inviabilizado, no tocante ao exercício, por falta de legislação regulamentadora."*[116]

Como se vê, são interpretações distintas sobre o mesmo texto constitucional. Uma que vê mera expectativa, e, por isso, inexistência de direito; enquanto outra vislumbra o direito já presente, faltando apenas a regulamentação para possibilitar o seu gozo.

Na verdade, reconhecida a legitimidade para a propositura da ação, haveria a discussão sobre o que o Supremo poderia/deveria fazer diante da inércia do Congresso. Outra questão certamente seria objeto de discussão, saber

[116] Acórdão do MI 107, j. 21/Nov/1990, rel. Min. Moreira Alves, p. 7-8.

se a tramitação de projeto de lei para a regulamentação afasta ou não a inércia do órgão. Talvez, a simples resposta de que a tramitação não significava a efetivação do gozo direito pelo cidadão fosse suficiente. Contudo, não foi dessa vez que a questão se apresentou ao debate. O não reconhecimento da legitimidade do autor implicou na extinção da ação sem a discussão sobre o direito apresentado. Mais uma vez, um motivo processual impedia o reconhecimento do direito[117].

No mesmo acórdão, apesar de acompanhar o relator, o Min. Carlos Velloso sustentou a tese concretista:

> *"sustento a tese no sentido do caráter substancial do mandado de injunção,* ***pelo que faz o mesmo as vezes da norma infraconstitucional ausente e integra o direito ineficaz****, ineficaz em razão da ausência da norma regulamentadora, à ordem jurídica. Quer dizer,* ***mediante o mandado de injunção, o juiz cria, para o caso concreto, a norma viabilizadora do exercício do direito****, ou, como ensina Celso Barbi, adota 'uma medida capaz de proteger o direito reclamado', solução que se põe de 'acordo com a função tradicional da sentença, que é resolver o caso concreto levado ao Poder Judiciário, mas limitando a eficácia apenas a esse caso,* ***sem pretender usurpar funções próprias de outros poderes****' (Conf. Meu artigo 'As Novas Garantias Constitucionais', RDA, 177/14, 24)"*[118].

No voto de Carlos Velloso, destacam-se **quatro** pontos:

[117] Esses obstáculos processuais funcionam, na prática, como filtros processuais que impedem a apreciação da questão de mérito pelo Tribunal. Tais mecanismos limitam as possibilidades do instrumento ao negarem de pronto, por razões estranhas ao direito em discussão, a possibilidade de reconhecimento de um direito não regulamentado. Assim, eram reduzidas as oportunidades de discussões sobre os dispositivos não regulamentados da Constituição da República.

[118] Acórdão do MI 107, j. 21/Nov/1990, rel. Min. Moreira Alves, p. 9

- a defesa da **eficácia do instrumento** – *"faz **o mesmo as vezes da norma** infraconstitucional **ausente** e integra o direito ineficaz"*;

- o **poder/dever do Tribunal** – *"o juiz **cria**, para o caso concreto, a norma viabilizadora do direito";*

- os **limites dos efeitos do instrumento** – *"limitando a eficácia apenas a esse caso"*

- os **limites de atuação do Tribunal** – *"**sem** pretender **usurpar funções** próprias **de outros poderes**"*.

O Min. Carlos Velloso sintetiza, assim, as questões fundamentais envolvidas no debate sobre o mandado de injunção – a natureza da ação e sua eficácia, o poder/dever do STF diante do pedido de injunção, os limites dos efeitos do instrumento e os limites de atuação do próprio Tribunal diante dos demais poderes.

A questão é que a jurisprudência assentada pelo MI 107-QO, um ano antes, foi firmada como o precedente orientador das decisões do pleno em contraposição à corrente concretista defendida por Velloso e por Marco Aurélio.

Dessa forma, prevaleceu a corrente não concretista a despeito dos votos de Marco Aurélio, Carlos Velloso e, eventualmente, de Néri da Silveira.

6.7. **Quebra parcial e circunstancial do precedente**

Outra questão que chama a atenção é a quebra parcial do precedente do MI 107-QO, ocasionalmente, para, ao contrário do que fixou o relator, o Min. Moreira Alves, fixar prazo para o Congresso legislar.

Vale à pena lembrar que tal solução não foi admitida pelo decano da Corte no acórdão do MI 107-QO[119], mas, como exceção, prevaleceu no julgamento do MI 232:

> *"na prática, a decisão dele decorrente poderá não ser cumprida, pela **impossibilidade de o Supremo Tribunal Federal atuar coercitivamente contra os Poderes do Estado omissos**."*[120]
>
> (...)
>
> *"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 sua atitude omissa. E, bem ou mal,* [o constituinte] *contentou-se com essa eficácia."*[121]
>
> (...)
>
> [O mandado de injunção] *"apresenta um outro efeito: o da **caracterização da mora** do Poder, órgão, entidade ou autoridade competente para editar a regulamentação, quando, para tanto, a Constituição não fixa prazo."*[122]

[119] Trata-se de uma aula do decano da Corte sobre o Direito Constitucional, o controle de Constitucionalidade e certa compreensão do papel da Corte diante dos demais Poderes da República, não no plano de igualdade, mas aquém dos Poderes eleitos diretamente pelo povo. A íntegra desse voto de mérito é indispensável para a compreensão sobre a construção do mandado de injunção pela Corte brasileira, pode ser apreciada no site do Supremo, no inteiro teor do acórdão do MI 107-QO, p. 27-48, e discute, entre outros temas, a **autoaplicabilidade** do instrumento com forte fundamento na doutrina portuguesa, sua **natureza jurídica** com o amparo da doutrina alemã, suas **hipóteses de aplicação**, sua **extensão** quanto aos **efeitos** de um provimento, a **compatibilidade** das várias **correntes** doutrinárias **com** os projetos de redação da Assembleia Constituinte e com **o próprio Texto Constitucional** de 1988 e a construção clara e objetiva de uma tese restritiva dos efeitos do instrumento denominada pela doutrina de **não-concretista**. A profundidade dessa análise feita pelo decano da Corte se mantém como precedente da Corte até os nossos dias, visto que decisões que desse marco destoam contem **justificativas** para tanto e ocorreram em casos pontuais, em contextos e circunstâncias específicas, como são os casos do MI 721 e do MI 795.

[120] Acórdão do MI 107-QO, j. 23/Nov/1989, rel. Moreira Alves, p. 45.

[121] Idem, p. 46.

[122] Ibidem.

Nem cabia ao Supremo fixar prazo para o cumprimento, pois não poderia interferir no funcionamento do outro Poder. Reconhecida a inconstitucionalidade omissiva, cabia à autoridade em questão a decisão temporal quanto à implementação da medida. Até por isso, a necessidade de caracterizar a mora estatal a fim de afastar quaisquer sanções judiciais ou administrativas aos impetrantes.

Na ocasião da discussão sobre o MI 232, Moreira Alves ficou vencido na discussão preliminar, quanto à ilegitimidade ativa, e, no mérito, adotou posição distinta do precedente original, fixando prazo de seis meses para o Congresso legislar sobre a matéria – lei que fixaria os requisitos para a isenção de contribuição para a seguridade social às entidades beneficentes de assistência social. A questão, destacada pelo decano, é que a própria Constituição fixava prazo de seis meses para a apresentação dos projetos de lei e mais seis meses para a sua aprovação, no art. 59 do **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias** (**ADCT)**.

Os pedidos do autor se destinavam à concessão provisória de isenção com fundamento no Decreto-Lei n. 1.572/77 desde o vencimento do prazo previsto e à definição dos requisitos para a impetrante, substituindo-se ao legislador.

A liminar foi indeferida, como ficou definido pelo Tribunal no MI 107-QO[123]. Na análise da preliminar de ilegitimidade, o relator afirmou que não havia direito, mas mera expectativa de tutela legal. O Min. Marco Aurélio argumentou que *"é preciso que se dê alcance à previsão relativa ao mandado de injunção"* quanto à promessa contida no §7º. do art. 195 da CF. O Min. Celso de Mello enxergou esse dispositivo constitucional como uma norma de eficácia limitada à expedição de *"atos de mediação legislativa, que lhes complementem o próprio*

[123] A natureza mandamental do MI, firmada no precedente original, impede a concessão de liminar, pois circunscreveu a sentença à ciência do Poder ou autoridade omissão.

conteúdo normativo"[124]. Em outras palavras, o Min. reconheceu a "lacuna técnica" denominada por Maria Helena Diniz, exatamente a hipótese de impetração do mandado de injunção. Marco Aurélio e Celso de Mello foram acompanhados na divergência em relação ao voto do relator por Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence, Célio Borja e Paulo Brossard[125] contra os votos de Octávio Gallotti, Sydney Sanches, Aldir Passarinho e Néri da Silveira que acompanharam o relator. Apesar de não retratar a divisão do Tribunal entre concretistas e não-concretistas, a queda da preliminar significa uma visão da disposição dos ministros em reconhecer, no caso, o mandado de injunção como um instrumento relevante no processo civil constitucional[126].

Superada a preliminar, o Supremo se via na posição de decidir se compelia ou não o Congresso à elaboração da norma prevista pela Constituição, com prazo fixado no tempo para esse ato (seis meses + seis meses = um ano da promulgação da Constituição).

Nessa discussão, o ministro relator salientou a natureza mandamental do instrumento fixada no MI 107-QO, limitando a ação do STF à ciência do Poder quanto à omissão. Ao final, ficaram vencidos os Min. Marco Aurélio, Carlos Velloso e Célio Borja que deferiam o segundo pedido da impetrante para fixar, de imediato, os requisitos. Contudo, a maioria do Tribunal, incluídos os Min. Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, acompanhou o relator e definiram o prazo de seis meses para a regulamentação (já determinado pela Constituição e não cumprido

[124] Acórdão do MI 232, j. 06/fev/1991, rel. Min. Moreira Alves, p. 17.

[125] Não consta no acórdão o voto de Paulo Brossard quanto à análise preliminar. Contudo, as referências aos vencidos não o incluem e, por isso, deve ter acompanhado a maioria nessa primeira etapa. Na questão de mérito, tanto esse quanto o Min. Néri da Silveira não estavam presentes justificadamente, conforme p. 51.

[126] É sempre relevante lembrar que esses debates ficaram circunscritos ao acórdão, pois não havia transmissão ao vivo das sessões de julgamento do STF até 2002, ano em as transmissões das sessões tiveram início pela TV Justiça na presidência do Min. Marco Aurélio. **A transmissão ao vivo das sessões é fato sem precedente no mundo**, e, na opinião de alguns ministros, como a Min. Ellen Gracie, **expõe** demasiadamente a Corte além de levar às últimas consequências o princípio da publicidade das decisões.

pelo Congresso), após o qual a autora passaria a gozar da imunidade pretendida se a omissão permanecesse[127].

Não há dúvidas de que foi uma solução eficaz. Contudo, além de conceder outros seis meses ao Congresso para fazer aquilo que não fez em mais de dois anos (já que o julgamento ocorria em fev/1991), os ministros escapavam da cilada de fixar requisitos gerais que deveriam ter aplicação universal se fixados pelo legislador apenas para a impetrante. A decisão foi uma saída que ultrapassou o precedente da mera ciência à autoridade omissa, sem modificar a natureza mandamental da sentença em constitutiva do direito, como queriam os dissidentes dessa etapa do julgamento. Sobre essas questões, o Min. Marco Aurélio assim se pronunciou:

> *"Há, aí, a meu ver, até* ***um conflito que obstaculiza a solução*** [apresentada pelo relator] *que se pretende dar a esses mandados de injunção impetrados na Corte.* ***Repito****: sob a minha ótica,* ***o mandado de injunção tem****, no tocante ao provimento judicial,* ***efeitos concretos****, beneficiando* ***apenas a parte*** *envolvida, a Impetrante. No caso, a prevalecer o precedente da Corte, quanto à mera comunicação ao Congresso Nacional, vindo à balha um diploma legal provocado pela nossa decisão, haverá um* ***alcance ilimitado quanto às partes*** *envolvidas no mandado de injunção. Creio que* ***mais cedo ou mais tarde****, com a devida vênia, teremos que caminhar para o empréstimo do* ***verdadeiro alcance****, a meu ver, tem o inciso LXXI do artigo 5º. da Lei Básica;* ***teremos que atentar para o objetivo****, a mens legis da norma constitucional, que*

[127]O Min. Moreira Alves permaneceu como relator do acórdão porque a sua posição foi acompanhada pela maioria do Tribunal, nessa segunda etapa do julgamento, no mérito da discussão. Lembre-se de que o Min. Moreira Alves jamais teve a relatoria transferida para outro colega em mandados de injunção, ou seja, sempre venceu na discussão de mérito tamanha era a sua influência e persuasão na Corte. Ao contrário, os Min. Marco Aurélio e Carlos Velloso constantemente passavam por essa situação em razão da posição minoritária que assumiram e mantiveram em relação ao instrumento injuncional.

> *outro não é senão **tornar eficaz um direito previsto na Carta**."*[128]

Marco Aurélio fixou a aplicação das regras do Código Tributário Nacional para o caso de imunidade em análise e foi acompanhado pelos votos de Carlos Velloso e Célio Borja. Contudo, na argumentação destacou que a sentença do mandado de injunção possuía caráter constitutivo do direito e deveria se ater às partes da ação. Com isso, resgatava a força do instrumento sem ultrapassar a barreira da legislatura geral e abstrata que permanecia como atividade exclusiva do Legislador. Demonstrava, assim, ser possível a elaboração de uma solução para o caso concreto que não fosse uma outra promessa, mas a definição de uma regra clara e objetiva para, e somente para o caso em análise.

Talvez, o que os ministros temessem fosse uma corrida ao Tribunal para a obtenção daquilo que resultaria da atividade legislativa, mas no varejo, ou seja, caso a caso. Potencialmente, uma decisão constitutiva poderia provocar um grande número de ações a fim de que o Supremo decidisse a especificidade de cada entidade beneficente.

Carlos Velloso fixou a distinção entre a ADO e o MI, para afirmar que:

> *"na **ação de inconstitucionalidade por omissão*** [ADO]*, que se inscreve no **contencioso** jurisdicional **genérico**, de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, a matéria é versada apenas **em abstrato** e, declarada a inconstitucionalidade por omissão, será dada **a ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias** e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo no prazo de trinta dias (C.F., art. 103, §2º.). No **mandado de injunção**, reconhecendo o juiz ou tribunal, **em concreto**, que **o direito***

[128] Acórdão do MI 232, j. 06/fev/1991, rel. Min. Moreira Alves, p. 33.

> ***que a Constituição concede é ineficaz ou inviável, em razão da ausência de norma infraconstitucional**, **fará** ele, juiz ou tribunal, por força do próprio mandado de injunção, **a integração** do direito à ordem jurídica, assim tornando-o eficaz e exercitável (C.F., art. 5º. LXXI).”*[129]

Para Carlos Velloso, **integrar o direito à ordem jurídica** significa **resgatar a efetividade do dispositivo constitucional** por meio da **aplicação plena e eficaz do instrumento processual** previsto pelo constituinte para obstar às omissões inconstitucionais. Em outras palavras, atribuir ao mandado de injunção a força que lhe foi outorgada pelo constituinte para sanar a lacuna, conceder o bem da vida ou dizer o direito no caso concreto.

O Min. continua em sua argumentação ao precisar o fundamento da distinção entre as ações:

> *“é que a **ação direta de inconstitucionalidad**e tem por escopo **a defesa da ordem jurídica**; já o **mandado de injunção** tem por finalidade **proteger direito subjetivo constitucional, direito individual ou prerrogativa inerente à nacionalidade, à soberania e à cidadania**. A ordem jurídica, objeto da ação direta, tem caráter **abstrato**; a defesa de direito individual, entretanto, faz-se **em concreto**. E se **o constituinte** simplesmente **estabeleceu**, no art. 103, §2º., que, declarada a inconstitucionalidade por omissão, seria **apenas dada ciência ao órgão competente**, assim **procedeu porque criou** ele, em concreto, na mesma carta, o **instituto do mandado de injunção**, que, em concreto, **preencheria o***

[129] Idem, p. 36.

vazio que resulta da decisão despida de sanção."[130]

Carlos Velloso não vê oposição, mas complementaridade entre a ADO e o MI. Portanto, fazia-se necessário atribuir a eficácia máxima ao instrumento injuncional para que não apenas esse, mas também o outro instrumento de combate à omissão inconstitucional alcançasse a eficácia desejada pelo constituinte. E esse é o sentido pleno de guardar a Constituição, assegurar não apenas isolada, mas sistematicamente o Texto e a sua força normativa.

São questões fundamentais discutidas pelos Ministros e que deixam claras as diferentes concepções e cálculos efetuados quanto à repercussão das decisões da Corte Constitucional brasileira.

Contudo, este foi um julgamento que se diferenciou em relação aos demais. Em primeiro lugar, porque o decano ficou vencido ainda que na preliminar e viu-se forçado a enfrentar o mérito da ação. Em segundo, pois o tribunal, por maioria, assumiu postura que contrariou o precedente do MI 107-QO que assentou a impossibilidade de determinar prazo ao Congresso para legislar. Em terceiro, porque fez emergir as distinções entre a ADO e o MI, ainda que a maioria da Corte não atribuísse eficácia plena ao instrumento injuncional.

Ao final, o relator fez uma confirmação de voto para ressaltar que a definição de um prazo para o Congresso elaborar a regulamentação necessária não significava atividade legislativa pelo Supremo.

O debate prosseguiu acaloradamente, sobretudo entre 1990 e 2003, período em que Moreira Alves e Marco Aurélio ocuparam concomitantemente posições no Supremo[131].

---

[130] Ibidem, p. 37.

[131] Nesse período, 13/jun/1990 (posse de Marco Aurélio) e 19/abr/2003 (data em que Moreira Alves atingiu os 70 anos) os 40 acórdãos relatados por esses ministros se reduzem a 25 nesses quase 13 anos de partilha da Corte entre não-concretistas e concretistas.

6.8. Marco Aurélio e a releitura da separação entre os Poderes pela Corte

O acórdão redigido pelo Min. Marco Aurélio relativo ao julgamento do MI 721, de 30/ago/2007, foi outro caso pontual em que o Tribunal resolveu deixar de lado o precedente original do MI 107-QO.

Destaque-se que esse permanece sendo o precedente fundamental sobre o qual são elaboradas todas as fundamentações para acompanhá-lo ou para dele discordar.

Foi o caso do MI 721. Mais uma vez, diante de uma caso discutido várias vezes na Corte, o Tribunal reuniu as condições necessárias para quebrar o precedente e firmar um entendimento que seria referência para todos os tribunais brasileiros. Era a discussão da aposentadoria especial do servidor público. A essa, e a outra questão recorrente na Corte – a discussão sobre o direito de greve do funcionalismo público – o Tribunal resolveu imprimir eficácia plena ao instrumento injuncional e, além disso, desnaturá-lo, posto que aplicou a esses casos efeitos para todos, incluídos aqueles que não participaram da discussão e da ação.

Preocupado mais uma vez com as repercussões de suas decisões, o Supremo decidiu de uma vez essas duas questões para assentar, tanto em uma quanto em outra, a aplicação analógica de dispositivos legais já existentes enquanto as terias não fossem regulamentadas pelo Legislativo.

O MI 721 é significativo por duas razões: a primeira é que simbolicamente foi redigido pelo ministro que desde o seu ingresso na Corte, em 1990, defendera arduamente a eficácia do instrumento como mecanismo de defesa da efetividade da própria Constituição; o segundo, é que foi construído sobre a releitura do princípio da separação dos Poderes, empregado no precedente original como razão fundamental da restrição do instrumento. Essa releitura foi possibilitou outras decisões que também ampliaram a eficácia do

instrumento, ainda que pontual e circunstancialmente, e foi inicialmente apresentada pelo Min. Eros Grau:

> *"Importa **saber se o Supremo** Tribunal Federal **emite decisões ineficazes**; decisões que se bastam em **solicitar** ao Poder Legislativo que cumpra o seu dever, **inutilmente**.*
>
> *(...)*
>
> *"Ou, **alternativamente**, se o **Supremo** Tribunal Federal **deve emitir decisões que efetivamente surtam efeito**, no sentido de **suprir** aquela **omissão**."*[132]

Após essa breve introdução, que qualifica de questão fundamental para tentar superar a mera comunicação da omissão ao Legislativo e a permanência da lacuna normativa e impeditiva do direito do autor, o Ministro menciona que o raciocínio elaborado parte do anteprojeto de lei elaborado por José Ignácio Botelho, professor da USP, de 1990.

Na defesa de Botelho, a clareza de que a solução de mandados de injunção requer a *"atuação supletiva do Poder Judiciário"* subordinada à independência e à harmonia entre os Poderes.

Para tanto aponta como necessários:

- a fixação de prazo para a regulamentação pela Constituição ou norma infraconstitucional;

- o vencimento desse prazo para a elaboração da norma complementar pelo Legislativo;

- a conseqüente caracterização da resistência ao cumprimento do dispositivo constitucional.

[132] Voto vista do Min. Eros Grau no MI 721, j. em 30/ago/2007, relatoria do Min. Marco Aurélio, p. 18.

Daí, conclui que o que é prejudicial aos direitos, liberdades e prerrogativas do cidadão é justamente a *"demora incompatível com o que se possa ter como previsto e programado pela Constituição."*[133]

Para Botelho, o conteúdo e os efeitos da decisão que julga o mandado de injunção devem corresponder exatamente ao que falta no Texto para que seja efetivo. Salienta que sabe-se a hipóteses de incidência do instrumento, mas não se sabe o problema prático que procura resolver nem o modo como o fará.

Em defesa da isonomia, defende que a aplicação dessa norma elaborada na decisão deve ter aplicação ampla, que extravasa as partes envolvidas na ação.

A partir daí, Eros Grau retoma a classificação das funções estatais para defender que a atribuição de funções legislativa, executiva e jurisdicional em uma leitura contemporânea se presta ao exercício pelo Poder Judiciário da função normativa de modo supletivo:

> *"**O** Poder **Judiciário**, no mandado de injunção, **produz norma**. Interpreta o direito, na sua totalidade, para produzir a **norma de decisão aplicável à omissão**. É inevitável, porém, no caso, seja essa norma tomada como texto normativo **que se incorpora ao ordenamento jurídico**, a ser interpretado/aplicado. Dá-se, aqui, algo semelhante ao que se há de passar com a **súmula vinculante**, que, editada, atuará como texto normativo a ser interpretado/aplicado."*[134]

Interessantíssimo o paralelo estabelecido entre a decisão em mandado de injunção e a edição de súmula vinculante. Ambos são comandos jurisdicionais

[133] Idem, p. 22.

[134] Ibidem, p. 28.

que aderem ao ordenamento e vinculam não apenas o Judiciário e os tribunais, mas a própria Administração Pública.

Grau chama a atenção para o fato de que as funções estatais típicas são exercidas por todos os Poderes, de modo a compor um sistema de controle recíproco. Assim, a interpretação de textos normativos realizada pelo Judiciário, e pelo seu órgão de cúpula, implica em produção efetivamente normativa e vinculante.

E completa:

> *"**no Brasil vale**, em matéria de **independência e harmonia** entre os poderes e de 'separação dos poderes', **o que está escrito na Constituição**, não esta ou aquela **doutrina** em geral **mal digerida** por quem não leu Montesquieu no original."*[135]

A crítica destina-se ao fundamento do argumento restritivo do precedente original. Uma interpretação que limitou o mandado de injunção aos efeitos declaratórios da ADO. Contudo, em nome da isonomia parece que Eros Grau teria ido longe demais, pois o próprio Min. Marco Aurélio, concretista convicto, combateu a extensão dos efeitos da injunção, não neste MI, em que os demais ministros o acompanharam, mas nos seguintes relativos ao direito de greve do funcionalismo, em que esse extravasamento da decisão integrou a sentença. Nesse sentido, proferiu três decisões singulares para cada um dos MI julgados conjuntamente e negou os efeitos *erga omnes* atribuídos à decisão e lembrou que:

[135] Ibidem, p. 29.

> *"Quanto à **fixação de prazo para o Congresso legislar**, a interpretação sistemática da Constituição Federal **não a autoriza**. Nem mesmo no processo objetivo, na **ação direta de inconstitucionalidade** por omissão, isso é possível, o que se dirá em **mandado de injunção**, a revelar relação subjetiva."* [136]

Ao se manifestar sobre a elaboração de norma abstrata, negou a possibilidade de adoção das regras do setor privado ao serviço público.

À ocasião, o relator original deferia parcialmente o pedido para que o Congresso fosse cientificado da omissão, nos termos do precedente original do Tribunal. O revisor e relator para o acórdão, Min. Gilmar Mendes, resgatou a evolução do instrumento na jurisprudência da Corte para atribuir-lhe outra força[137]. Nesse trabalho de resgate histórico do instrumento, Mendes foca a equiparação dos efeitos da decisão entre o MI e a ADO. Atribui a essa construção a possibilidade de interpretação da autoaplicabilidade do mandado de injunção à época.

Contudo, voltando ao caso anterior, a aplicação da regra da aposentadoria privada, por analogia, ao setor público não era o ponto de distinção entre as posições de Marco Aurélio e Eros Grau. A extensão dos efeitos da decisão aos que não integraram a ação era o que preocupava o primeiro.

O que se quer destacar aqui, menos que a reprodução dos votos, é a coerência mantida pelo Min. Marco Aurélio quanto à posição defendida desde 1990: a aplicação da máxima eficácia ao instrumento a fim de que o Texto Constitucional se torne efetivo para aquele cidadão que requereu a integração da lacuna. Não seria possível, nessa compreensão, estender os efeitos de uma

[136] Acórdão do MI 670, j. 25/out/2007, rel. original MIn. Maurício Corrêa e rel. para o acórdão o MIn. Gilmar Mendes, p.

[137] Idem, p. 14-67, incluídos quadros comparativos entre os Projetos de Leis em tramitação no Congresso e a Lei aplicada por analogia ao caso.

sentença a aqueles que não integraram a discussão processual, pois dessa forma ela adquiriria força de lei como uma norma geral e abstrata.

No julgamento do MI 670, quanto ao direito de greve dos servidores públicos civis, o Min. Gilmar Mendes, novo relator, menciona as variações em algumas decisões subseqüentes, afirmando que à injunção o Tribunal "conferiu conformação mais ampla". Nesse sentido, cita os MI 283, 232, 284, que teriam *"admitido uma solução normativa para a decisão judicial"*[138]. Também receberam destaque os MI 562, 543 e 679 quanto à indenização de anistiados (os dois primeiros) e ao reconhecimento de imunidade tributária (o último). Quanto ao direito de greve do funcionalismo, o Ministro resgatou vários julgamentos, entre os quais os dos MI 107, 20, 485 e 585, todos pela procedência parcial para comunicar a omissão, tão-somente, ao Legislativo.

Contudo, à omissão prevalente do Legislativo nessa matéria atribui o adjetivo de *"quase omissão judicial"*, apesar da tramitação de vários projetos-de-Lei no Legislativo, defendendo ainda a não assunção pelo Tribunal de um *"protagonismo legislativo"*.

Por fim, sustenta que após 18 anos de promulgação do Texto Constitucional: *"não se pode considerar simplesmente que a satisfação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis deve ficar submetida absoluta e exclusivamente a juízo de oportunidade e conveniência do Poder Legislativo."* Assim, conclui que o Supremo deveria assumir o papel de *"legislador positivo"* no caso, citando a doutrina italiana e portuguesa. Dessa forma, adota o regime da Lei Federal n. 7.783/89 enquanto não for elaborada a lei específica para os servidores públicos civis, combinada com a Lei Federal n. 7.701/88, no plano processual.

Contudo, na parte dispositiva da sentença asseverou que a solução deve ser aplicada "aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação

[138] Ibidem, p. 27.

do direito de greve dos servidores públicos civis". Produziu, portanto, norma abstrata e de aplicação geral, para além da discussão em questão.

Mendes foi acompanhado por Ricardo Lewandowski, mas restringiu o dispositivo ao caso em discussão. Em aditamento, o Min. Gilmar Mendes salientou a necessidade de o Tribunal chegar a uma *"sentença de caráter aditivo"*[139] para aplicar aos servidores públicos civis o regime de serviços essenciais conferido ao serviço público em garantia dos direitos da população e a fim de não inviabilizar a greve do setor público, após longo debate com o Min. Lewandowski.

Outro debate se seguiu, agora entre Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, com intervenção dos Min. Eros Grau e Gilmar Mendes acerca do tempo de omissão do Congresso quanto à regulamentação do direito de greve do funcionalismo.

Ao participar da discussão, o Min. Celso de Mello, decano da Corte, salientou que o:

> *"**entendimento restritivo** **não mais pode prevalecer sob pena de se esterilizar** a importantíssima função político-jurídica **para a 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 do legislador comum."*

[139] O Ministro dizia sobre *"a necessidade de fixação de critérios mais rigorosos dos que os previstos na legislação, tendo em vista situações concretas"*, conforme o aditamento de p. 94.

Ao citar o constitucionalista português Jorge Miranda, o decano da Corte concluiu que a regra geral do setor privado deveria ter aplicação ao setor público, para além do caso, como decidira Gilmar Mendes e Eros Grau.

Contudo, Carmen Lúcia restringiu sua decisão ao caso em discussão, enquanto Joaquim Barbosa manifestou preocupação com a atividade legislativa do Tribunal[140]. Também manifestou preocupação em relação ao efeito *erga omnes* atribuído à decisão. Nesse ponto, salientou:

> *"Mas não se pode negar que os feitos se repetirão. Nos termos em que se forma a maioria, o resultado prático de negar-se o efeito erga omnes é que a Corte repetirá o julgamento, apenas para afirmar em diversas oportunidades o mesmo que afirmou nessas últimas sessões. Mas, por outro lado, essa constatação prática não me parece suficiente para* ***alterar a natureza do mandado de injunção****, que é via vinculada ao interesse. Talvez fosse o caso, para resolver uma parte desse problema de repetição de feitos, já que não há dúvidas sobre a omissão legislativa, de editar-se uma súmula vinculante sobre a matéria."*

A preocupação manifestada pelo Min. Joaquim Barbosa é a mesma do Min. Marco Aurélio – desnaturar o mandado de injunção, ainda que pareça boa a causa.

[140] Clarificada na p. 163 do Acórdão do MI 670, julgado conjuntamente com os MI 708 e 712, relatado por Eros Grau.

6.9. Um caso à parte: Cármen Lúcia e o início das decisões monocráticas com eficácia plena pelo Supremo

O julgamento do MI 795, em conjunto com outra dezena de similares, trouxe ao pleno a questão da concessão de aposentadoria especial ao funcionalismo.

À ocasião, após questão de ordem suscitada pelo Min. Joaquim Barbosa, o pleno do Tribunal decidiu autorizar aos Ministros, decidirem monocraticamente nos moldes da decisão proferida naquela tarde. Em resumo, autorizava a concessão da ordem no sentido de que a autoridade previdenciária deveria verificar o atendimento dos requisitos para a aposentadoria especial com parâmetro na Lei do setor privado.

Em termos práticos, não decidia o caso concreto apresentado pelo autor do pedido de injunção, mas determinava a aplicação analógica da regra do setor privado para, no caso, conceder ou não a aposentadoria especial pleiteada. Sem dúvida, foi uma solução procedimental de grande impacto na Corte, pois, segundo o próprio Min. Joaquim Barbosa, dezenas de processos dessa natureza eram mantidos nos gabinetes dos Ministros aguardando a pauta de julgamento.

Contudo, mais uma vez o Min. Marco Aurélio se opôs, com os seguintes motivos:

> *"Senhor Presidente, devo manter **coerência** com o que tenho sustentado neste Plenário. De duas, uma: **ou há autorização regimental** para se proceder no campo monocrático – e então se procede **segundo o critério do relator – ou não há essa autorização**. Não é possível simplesmente, no calor de um julgamento, assentar-se autorização linear aos Ministros para decidirem, não trazendo o processo ao Colegiado."*[141]

[141] Acórdão do MI 795, j.15/abr/2009, rel. Min. Cármen Lúcia, p. 24.

Marco Aurélio defendia que a autorização suscitada pelo Min. Joaquim Barbosa seria possível, apenas, por meio de alteração do Regimento Interno do Tribunal.

Destaque-se que a inovação consistiu justamente na autorização do pleno para que os Ministros decidissem monocraticamente os pedidos de injunção nos exatos termos fixados nesse julgamento.

Não houve, portanto, alteração da jurisprudência do mandado de injunção, mas meramente uma delegação de reprodução de sentenças do pleno para os gabinetes dos Ministros do Supremo.

Dessa forma, o precedente original – do MI 107-QO – prevaleceu até o final de 2010, sendo que em raros casos, como exceção, os Ministros desenvolveram outras possibilidades do instrumento. Observe-se que essas oportunidades se deram, justamente, em questões envolvendo o funcionalismo, como nos casos da aposentadoria especial e do exercício do direito de greve.

No mérito, por unanimidade, nos termos do voto da relatora, foi concedida a ordem. A consequência principal do julgamento, contudo, foi a delegação aos Ministros para decidirem, facultativamente, nos gabinetes por meio da reprodução do voto da relatora que determinava ao Instituto Previdenciário a aplicação dos requisitos da aposentadoria do setor privado ao funcionário público. Entre 17/abr/09 e 15/dez/10 foram julgados monocraticamente, no mínimo, 311 mandados de injunção sobre essa questão.

6.10. Conclusões

A ideia fundamental deste capítulo foi o resgate dos debates entre os Ministros do Supremo sobre o mandado de injunção. A modelagem contínua do instrumento e de seus limites se deu pela atuação da Corte, que decidiu e manteve a postura de limitá-lo à compreensão da linha não-concretista.

Em raras situações, circunscritas à temáticas vinculadas ao servidor público, decisões distintas surgiram e aplicaram maior eficácia ao mecanismo processual de combate às omissões inconstitucionais.

Contudo, destacam-se a força do precedente estabelecido pelo Min. Moreira Alves, que se manteve como a orientação majoritária da Corte e a insistência da minoria, que apesar de vencida, sempre marcou presença por meio dos votos do Min. Marco Aurélio, entre outros.

Chama a atenção o cálculo efetuado sobre os efeitos das decisões. Sobretudo, quanto à natureza da sentença que se manteve meramente declaratória, para simplesmente dar ciência ao poder omisso de sua inação. Em situações bastante específicas, a reiteração da questão no pleno, fez com que os ministros discutissem a tomada de uma nova medida que garantisse, agora, o direito. Como característica comum dessas situações, a permanência no tempo da omissão capaz de desautorizar a mera repetição de decisões anteriores da Corte.

Ainda nesses casos, contudo, o cálculo das repercussões de um provimento favorável ao autor esteve sempre presente, ora por receio da multiplicação dos pedidos da mesma natureza à Corte, ora pelo receito de enfrentamento com outros Poderes da República, em especial, com o Legislativo.

Dessa forma, a leitura atenta do itinerário de decisões do Supremo em sede de mandados de injunção não autoriza afirmar que houve uma evolução da jurisprudência da Corte. Ao contrário, nota-se a manutenção do precedente firmado pelo Min. Moreira Alves em dez/1989, por meio do MI 107-QO, por meio

do qual foram delineadas as bases restritivas ao mandado de injunção. Assim, a Corte não exerceu o ativismo propalado pela doutrina e pela mídia, contentando-se com soluções que primaram pela especificação criativa de requisitos, que mesmo recentemente, multiplicam as minúcias para a concessão da ordem injuncional.

Considerações Finais

Considerações Finais

A análise das decisões do Supremo Tribunal Federal em mandados de injunção **não revelou uma postura ativista do Tribunal**.

Por outro lado, um movimento amplo e contemporâneo dos principais estados democráticos tem trazido ao Judiciário algumas questões que até então eram próprias das esferas políticas.

Contudo, a omissão inconstitucional analisada a partir das decisões dos ministros revelou uma **autocontenção** do Supremo de duas naturezas.

A primeira, relativa à restrição dos limites do mandado de injunção como instrumento processual dirigido à defesa de direitos, liberdades e prerrogativas constitucionais.

A segunda, relativa ao seu papel de órgão de cúpula do Judiciário que se limitou a reconhecer, em pouquíssimas situações, a omissão estatal.

Além disso, a contenção da Corte propiciou a repetição de pedidos sobre determinada disposição constitucional não regulamentada. Nesses casos, o Tribunal se viu diante do impasse de tomar decisões que não alcançassem a efetividade necessária.

Nessas situações, o Supremo acabou por elaborar uma saída específica para esses casos, na direção de assegurar o direito de imediato.

Contudo, essa linha não prevaleceu como jurisprudência da Corte, sendo aplicada apenas para determinadas circunstâncias e contextos bastante específicos.

Outra questão decorrente da repetição de pedidos diante da omissão inconstitucional gerou decisões às quais o Tribunal atribuiu efeitos que excederam as partes envolvidas no conflito.

Ao contrário dos discursos sobre a mudança da jurisprudência da Corte em mandados de injunção, apenas duas situações receberam esse tratamento – a aposentadoria especial e a greve, ambas do funcionalismo público.

Recentemente, uma inovação jurisprudencial criou um **mecanismo de celeridade** nas decisões de mandados de injunção. O Tribunal pleno autorizou aos ministros decidirem monocraticamente para conceder a ordem injuncional para a situação específica da verificação das condições exigidas pela regra do setor privado para o setor público.

Contudo, trata-se da repetição de um padrão de decisão para uma situação específica, o que não significa que para outras questões o Tribunal conceda integralmente a injunção requerida.

Em que pese essa modificação, novos expedientes foram criados pela jurisprudência para limitar a concessão de medidas injuncionais, agora de forma monocrática. Ao contrário de ministros como Eros Grau, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski, que repetiram em 2009 e em 2010 o modelo de decisão monocrática para o caso mencionado, a ministra Cármen Lúcia especificou procedimentos e criou pelo menos dois padrões novos de decisões restritivas.

O ministro Gilmar Mendes, após a cessação de seu período na Presidência do Tribunal em 2010, decidiu monocraticamente o caso autorizado pelo pleno de forma estritamente restritiva, para depois alternar decisões procedentes e outras que não reconheciam a possibilidade jurídica do pedido.

Talvez, o problema resida justamente nessa construção jurisprudencial restritiva que permitirá decisões diferentes diante de casos similares, de acordo com a construção criativa elaborada pelo ministro. Essa questão já havia sido ressaltada na discussão quanto à atividade criativa da recente jurisprudência do Tribunal Constitucional português, no final do capítulo 2.

Quanto às **hipóteses de pesquisa**:

A atribuição de eficácia plena ao mandado de injunção pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de alguns mandados de injunção, de fato, não constituiu um novo posicionamento da Corte quanto ao instituto. Por outro lado, a linha restritiva foi mantida como regra geral, sendo exceções às situações bastante precisas e delimitadas quanto às circunstâncias e ao objeto do julgamento.

Houve, portanto, um conjunto de situações que recebeu da Corte a atribuição de eficácia plena, sem se constituir, contudo, em regra aplicável a todo e qualquer julgamento de mandado de injunção.

Não houve um ativismo judicial ou uma atuação do Tribunal que pudesse ser identificado como invasor da esfera de atuação dos demais poderes. Ao contrário, o processo lento de amadurecimento pela Corte quanto aos limites do mandado de injunção revela uma constante hesitação de posicionamento diante de omissões inconstitucionais dos Poderes Legislativo e Executivo. Nessa direção, a extinção de ações por questões processuais e a análise de mérito efetiva em poucos casos.

Dessa forma, a conclusão de que **o mandado de injunção não se presta a uma conclusão pelo ativismo do Supremo Tribunal Federal** diante de questões de natureza política que tenham sido transferidas ao Tribunal pela inação de outros atores políticos.

Ao contrário, a contenção em relação às possibilidades do mandado de injunção foi a marca do pensamento e da ação política da Corte Constitucional brasileira, que permaneceu restrita à mera comunicação da omissão à autoridade competente para regulamentar direitos, prerrogativas e liberdades constitucionais.

Em resumo, as duas únicas decisões efetivamente concretistas se deveram muito mais à natureza e à dimensão dos efeitos da decisão do que propriamente a uma opção concretista dos ministros em relação ao mandado de injunção.

Nessa direção, contribuem a permanência das questões processuais como causa extintiva de ações e a criação recente de novos filtros processuais, tendentes à restrição ainda maior da efetivação do direito constitucional não regulamentado.

Dessa forma, **o estudo pode verificar a inclusão de questões políticas na pauta de julgamentos do Tribunal, mas não constatou uma postura ativista de seus ministros**. Por outro lado, os julgamentos monocráticos de uma situação específica – a determinação de análise dos pedidos de aposentadoria especial a servidores públicos com parâmetro no regramento do setor privado pelo órgão previdenciário competente – possibilitou verificar que a repetição de pedidos de mesma natureza pode dificultar a análise quanto à concessão de pedidos injuncionais, pois tende a multiplicar o peso de uma única decisão repetida centenas de vezes. De outro lado, a criação de novos filtros processuais restritivos, tende a especializar o instituto de tal forma que as hipóteses de concessão ficarão restritas a um determinado modo e a determinadas circunstâncias.

Portanto, com razão a Ciência Política brasileira quanto às evidências da inclusão de questões políticas na agenda dos tribunais e quanto à autocontenção do Supremo Tribunal Federal em face de um extremo respeito por uma interpretação da teoria da divisão entre os poderes.

Isso evidencia de um lado a proeminência do Judiciário, e em especial a do Supremo Tribunal Federal, em relação ao Legislativo e ao Executivo

Também com razão os trabalhos que alertaram para a prevalência das questões processuais como causas de extinção de ações, e, mais do que isso, de um processo criador pelos julgadores de requisitos e de pressupostos processuais inexistentes na lei.

Dessa forma, ainda permanece uma orientação restritiva ao alcance do mandado de injunção no principal Tribunal do país, em que pese uma ou outra decisão casuística procedente.

O fato é que a Constituição permanece com vários dispositivos a espera de regulamentação. Mais do que um ativismo do Supremo ou do Judiciário, faz-se necessário suprir as lacunas que se traduzem em omissões normativas inconstitucionais.

No cotejo com os estudos estrangeiros, esta tese demonstrou que a análise quantitativa de decisões de um Tribunal deve ser cotejada pela análise qualitativa e ambas considerarem um período longo e os contextos e circunstâncias de cada inflexão jurisprudencial. Essa é a advertência de Scholtz (2009). As repetições em termos de decisões judiciais podem distanciar o pesquisador do que está ocorrendo de fato (Shapiro, 1972).

Também e relevante lembrança de Hilbink e Woods (2009) quanto aos parâmetros de análise do ativismo judicial em relação às interações entre o Judiciário e os atores sociais.

Quanto à produção nacional da Ciência Política, a autocontenção do Supremo demonstrada nos trabalhos de Carvalho (2004) e de Pacheco (2006) na análise de ADINs foi verificada quanto ao mandado de injunção nesta tese.

O ativismo combatido por Vieira (2008) não se apresentou no itinerário decisório do STF quanto ao instrumento injuntivo, que, ao contrário, demonstrou uma hesitação acentuada quanto aos passos na direção do concretismo.

São necessários mais estudos para avaliar se a proeminência do Judiciário e do Supremo não resultam da atuação midiática ou da repercussão de uns poucos casos, bem como da transmissão ao vivo das sessões de julgamento, algo que não ocorre em outros países. Em Portugal, por exemplo, as sessões de julgamento da qual participam os Conselheiros do Tribunal Constitucional são

fechadas ao público e à imprensa, que têm ciência das decisões por meio da publicação no site oficial do Tribunal.

De outro lado, também é necessário um olhar mais atento a uma questão que a análise dos mandados de injunção verificou apenas no período mais recente de decisões, sobretudo as monocráticas relativas à concessão de aposentadoria especial ao servidor publico – a criação e a recriação de filtros processuais – por meio de pressupostos e requisitos não exigidos na lei e que as construções jurisprudenciais e doutrinárias de julgadores acabam impondo ao jurisdicionado e cidadão. São expressões dessas construções, as demonstrações prévias disto ou daquilo que são acrescidas a uma ação de natureza célere e em cujos autos a prova da existência do direito e da omissão normativa inconstitucional deve estar demonstrada de forma inequívoca como requisito para a análise de mérito.

O pensamento do Tribunal foi expresso em decisões monocráticas e colegiadas. Os acórdãos forma sem dúvida o principal instrumento de análise. Em suas páginas, foram reveladas posições progressistas e conservadoras, mas, sobretudo, uma extrema barreira à efetivação de direitos, liberdades e prerrogativas asseguradas no Texto Constitucional.

Ao restringir o alcance do mandado de injunção, o STF deu guarida a uma postura já revelada nos debates entre os Constituintes, a contenção diante da omissão regulamentadora.

Principalmente nos capítulos 5 e 6 fica evidente a postura conservadora que a Corte assumiu e manteve, salvo em raríssimos casos envolvendo questões atinentes ao servidor público.

Se não bastasse a contenção, o tribunal usa inadvertidamente expedientes jurisprudenciais ao abrigo do Regimento Interno, para adicionar barreiras ao conhecimento de matérias, criando e recriando requisitos inexistentes na lei e, na prática, modulando a efetiva prestação jurisdicional.

Diante do desafio de impor o cumprimento da Constituição aos demais poderes, o Judiciário por meio do STF hesitou inúmeras vezes e deixou de avançar na garantia efetiva de direitos porque não superou o alcance restrito atribuído pelo precedente original relatado pelo Min. Moreira Alves.

Os estudos sobre os tribunais já demonstravam essa tendência de contenção do STF, apesar do discurso ativista sem vinculação com o pensamento e a prática do tribunal no caso do mandado de injunção.

Em resumo, o Supremo não fez o que podia quanto ao desenvolvimento das potencialidades do instrumento injuntivo. Ao contrário, restringiu o quanto pode sua atuação para não fazer aquilo que as autoridades competentes reiteradamente deixaram de fazer.

Nesse processo, perdeu o cidadão que em pouquíssimos casos teve a integração do direito efetivada por meio de uma ordem injuncional.

Portanto, esta tese oferece no quadro dos estudos já realizados uma contribuição original à compreensão do pensamento de da atuação do principal tribunal brasileiro.

Não obstante, são grandes os desafios da Ciência Política nos estudos sobre os Tribunais e, sobretudo, sobre o Supremo Tribunal Federal, uma corte de onze julgadores que decide sobre questões de alto teor político e com efeitos que repercutem em toda a sociedade brasileira. Mais esforços são necessários, principalmente no sentido de investigar o processo criativo desenvolvido pelos ministros quanto à criação e à recriação de requisitos que funcionam como verdadeiras barreiras processuais à garantia de direitos.

REFERÊNCIAS

Bibliográficas

ARANTES, Rogério Bastos. “Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos”. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 39**, fev/1999, p. 83-102.

_____. **Judiciário e Política no Brasil.** São Paulo, Idesp/Ed. Sumaré, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio.”A Eficácia da Nova Constituição”. In: **Revista do Advogado, n. 21**, ago/1986. S. Paulo, Associação dos Advogados de São Paulo, p. 5-7.

BARROSO, Luis Roberto. “Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo”. In: FELLET, André Luiz Fernandes; PAULA, Daniel Giotti de; NOVELINO, Marcelo. **As Novas Faces do Ativismo Judicial.** Salvador, Juspodivm, 2011, p. 225-50.

_____. **Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil contemporâneo.** S.l., 2010, disponível em www.lrbarroso.com.br/pt/noticias/constituicao_democaracia_e_supremacia_judicial_11032010.pdf (Consulta em 12.jul.2012).

_____. “A Constituição e o conflito de normas no tempo. Direito Constitucional Intertemporal.” In: MIRANDA, Jorge (org.) ***Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos de Constituição de 1976***, vol. 3. Coimbra, Coimbra Editores, 1997, p. 33-75

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo, Malheiros, 2011, 26a. ed.

BRINKS, Daniel M. “Inequality, Institutions, and the rule of Law: the social and institutional bases of rights”. In **Kellogg Institute**, working paper # 351 – aug. 2008, p. 1-32. Disponível em kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/351.pdf (consulta em 02/jul/2012).

BUCCI, Maria Paula Dallari. **"**O conceito de política pública em direito**"**. In ____ (org.) **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo, Saraiva, 2006, p. 1-49.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. "Trajetória da Revisão Judicial no desenho constitucional brasileiro: tutela, autonomia e judicialização. In: **Sociologias, ano 12, n. 23.** Porto Alegre, jan/abr.2010, p. 176-207.

_____. "Revisão Judicial e Judicialização da Política no Direito Ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento". In: **Revista de Sociologia e Política, n. 28.** Curitiba, jun.2007, p. 161-79.

_____. "Em busca da Judicialização da Política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem". In: **Revista de Sociologia e Política, n. 23.** Curitiba, nov.2004, p. 115-26.

CONNANT, Lisa. "When courts decide: foreigners rights and social citizenship in Europe and the US". In: **European Political Science, 7**, 2008, p. 43-51.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. "Uma Reflexão Histórica sobre o Mandado de Injunção e a Eficácia Subjetiva das Decisões". In: **Observatório da Justiça Constitucional**, **Ano 5**. Brasília, Instituto de Direito Público, 2011/2012, p. 1-29.

CORDEIRO GUERRA, João Baptista. "Ficou difícil cumprir a lei". In: **Problemas Brasileiros**, n.272. S. Paulo, 1989.

DA ROS, Luciano. "Poder de Decreto e *Accountability* Horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988. In: **Revista de Sociologia e Política, n. 31.** Curitiba, Nov.2008, p. 143-60.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Poder dos Juízes.** São Paulo, Saraiva, 1996.

FARIA, José Eduardo. "O Sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios". In. **Estudos Avançados**, 18 (51). São Paulo, 2004, p. 103-25.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Constituição Dirigente e vinculação do legislador.** Coimbra, Coimbra Editora, 1982.

HILBINK, Lisa; WOODS, Patricia, J. “Comparative sources of judicial empowerment? Ideas and interests. In: **Political Research Quarterly, v. 62, n. 4**, dec. 2009, p. 745-52, University of Utah/Sage Publications, Inc.

KOERNER, Andrei. “Análise Política do controle de constitucionalidade no Brasil.**”** In: **Curso Constituição e Política 2011**. São Paulo, Sociedade Brasileira de Direito Público, 2011 (no prelo).

_____. “Instituições, Decisão Judicial e Análise do Pensamento Jurídico: o debate norte-americano”. In **BIB, v. 1, fac. 63, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica**. São Paulo, 2007, p. 63-96.

_____; MACIEL, Debora. “Sentidos da Judicialização da Política: duas análises”. In **Lua Nova, n. 57**. São Paulo, USP, 2002, p. 113-33.

LÍRIO DO VALLE, Vanice Regina. **Sindicar a Omissão Legislativa: real desafio à harmonia entre os poderes.** Belo Horizonte, Fórum, 2007.

MACIEL, Debora. **Ministério Público e sociedade: a gestão dos conflitos ambientais em São Paulo.** Tese de Sociologia. São Paulo, FFLCH/USP, 2002.

MACMILLAN, C. Michael; TATALOVICH, Raymond. “Judicial Activism vs restraint: the role of the highest courts in official language policy in Canada and the United States. In: **The American Rewiew of Canadian Studias, 33:2**, Summer 2003, p. 239-60.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional, Tomo VI – inconstitucionalidade e garantia da Constituição.** Coimbra, Coimbra Editora, 3ª. ed.

_____. “A Inconstitucionalidade por Omissão e o Provedor de Justiça”. In **Provedor de Justiça – 20º. Aniversário – 1975-1995.** Lisboa, Provedoria de Justiça, Sessão Comemorativa na Assembleia da República, 30.nov.1995.

_____; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada. Tomo III: organização do poder político. Garantia e revisão da Constituição. Disposições Finais.** Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo, Atlas, 2004.

O’DONNELL, Guillermo. “*Accountability* horizontal e novas poliarquias”. São Paulo, **Lua Nova, n. 44**, mai-1998, p. 27-54.

OLIVEIRA, Francisco Antonio. **Mandado de Injunção: da inconstitucionalidade por omissão.** São Paulo, RT, 2004, 2ª. ed.

PACHECO, Cristina. **O Supremo Tribunal Federal e a Reforma do Estado: uma análise das ações diretas de inconstitucionalidade julgadas no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).** Tese de Ciência Política. Campinas, Unicamp, IFCH, 2006.

PEREIRA, David da Silva. **A Eficácia dos Instrumentos de Garantia dos Direitos Fundamentais e Sociais frente à Inconstitucionalidade pela via omissiva na perspectiva comparada – Brasil e Portugal.** Lisboa, jul-2010 (mimeo).

PIOVESAN, Flávia Cristina. **Proteção Judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção.** São Paulo, RT, 1995.

REIS NOVAIS, Jorge. **Direitos Sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais.** Coimbra, Coimbra Editora e Wolters Kluwer, 2010.

SCHOLTZ, Christa. The Influence of Judicial Uncertainty on Executive Support for Negotiation In Canadian Land Claims Policy. In: **Canadian Journal of Political Science, 42:2**, (jun-jun, 2009), p. 417-42.

SHAPIRO, Martin. "Toward a Theory of 'Stare Decisis'". In: **The Journal of Legal Studies, vol. 1, n. 1**. The University of Chicago Law School, jan.1972, p. 125-34.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais.** São Paulo, RT, 1998, 3ª. ed.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria geral do Estado.** Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2003.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. "Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política". In **VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política** – 29.jul a 01.ago. Campinas, Unicamp, 2008.

_____. "O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil". In: **Revista de Ciências Sociais, v. 50, n. 2.** Rio de Janeiro, 2007, 229-57.

VIEIRA, Oscar Vilhena. "Supremocracia". In **Revista de Direito GV, vol. 4, n. 2** (Jul-Dez. 2008). São Paulo, FGV, p. 441-63.

_____. “Império da Lei ou da Corte?” In: **Revista da USP, v. 21**. São Paulo, 1994, p. 70-7.

WERNECK VIANNA, Luiz; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. “Dezessete anos de judicialização da política”. In **Tempo Social, v. 19, ano 2**, Revista de Sociologia da USP. São Paulo, USP, 2007, p. 39-85.

_____; CARVALHO, M.A.R. de; PALÁCIOS, M. e BURGOS, M. **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil.** Rio de Janeiro, Revan, 1999.

WEBBER, Grégoire C. N. “The Unfulfilled Potential of the Court and Legislature Dialogue”. In: **Canadian Journal of Political Science, 42:2**, jun.2009, p. 443-65.

YEPES, Rodrigo Uprimny. “A Judicialização da Política na Colômbia: casos, potencialidades e riscos” (Tradução de Pedro Soares). In **SUR, n. 6, ano 4**, Revista Internacional de Direitos Humanos, 2007, p. 53-69.

Matérias jornalísticas

ABRUCIO, Fernando. “1988, o ano em que aprendemos a democracia”. In: **Época**, edição de 15/set/2008, p. 84.

AMARAL, Ricardo. “Memórias da última batalha ideológica.” In: **Época**, edição de 15/set/2008, p. 81.

ÉPOCA. “Vivemos uma supremocracia”. In: **Época**, edição especial de 15/dez/2008, O STF mudou e está mudando nossa vida, Época Debate, p 94.

ÉPOCA. “Os novos poderes da Justiça”. In: **Época**, edição especial de 15/dez/2008, O STF mudou e está mudando nossa vida, p. 88.

ÉPOCA. “Só a Justiça pode parar o Grande Irmão: o ex-presidente do Supremo diz que os juízes devem agir como guardiões dos direitos individuais”. In: **Época**, edição de 18/ago/2008, p. 44.

FOLHA DE SÃO PAULO. “**Supremo derruba cláusula de barreira para partidos”.** São Paulo, edição de 08/dez/2006, p. A4, Caderno Brasil.

FOLHA DE SÃO PAULO, edição On Line. **"Blog do Josias: Constituição de 88 tem 142 artigos por regulamentar."** São Paulo, edição de 01/mar/2009, Caderno Brasil.

VEJA. "É o poder menos corrupto." Entrevista com Ellen Gracie Northfllet, de Carlos Graieb e Paulo Celso Pereira, edição de 31/ago/2011, p. 19-23.

Sites

STF. **Glossário Jurídico.** Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=533 (Consulta em 15/02/2013).

STF. **Portal dos Presidentes**. Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/ministro/listarPresidente.asp (Consulta de 01/nov/2012). Pesquisa sobre o Min. Moreira Alves, disponível em http://www.stf.jus.br/portal/ministro/presidente.asp?periodo=stf&id=10.

STF. Sistema de Consultas dos Acórdãos. Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp (Inserir no campo Pesquisa Livre a expressão "injunção.dcla." (sem aspas) e identificar a data inicial e a final para a busca (se os campos não forem preenchidos, todos os mandados de injunção selecionados pelo setor específico do STF serão disponibilizados, em primeiro lugar, por meio do extrato inicial com os dados fundamentais da ação e da decisão (ementa) e, mediante seleção, é disponibilizado o inteiro teor do acórdão. (Última consulta de 12/nov/2012).

Anexos

Anexo I – Pareceres da Comissão Constitucional portuguesa (1976-1982)[1]

Anexo II – Análise dos acórdãos do Tribunal Constitucional português (1982-2010)[2]

Anexo III – Decisões do STF em Mandados de Injunção – 1988-2010 – Ano a ano

[1] Análise que integrou o relatório identificado como PEREIRA (2010).

[2] Idem.

Anexo I – Pareceres da Comissão Constitucional portuguesa (1976-1982)[3]

A única via de análise de situações de inconstitucionalidade omissiva em Portugal no período pós-Revolucionário era objeto de parecer expedido pela Comissão Constitucional. De início, ressalta-se que dos 212 pareceres elaborados pela Comissão no período 1976 a 1982, apenas seis se referiram à apreciação de eventuais omissões inconstitucionais[4], sendo que em uma delas nem se chegou a discutir a questão da omissão em face da interpretação atribuída ao pedido pela maioria dos Conselheiros.

Foram eles:

1) **ParCC nº. 4/77**, de 08/fev, votação unânime (v.u.) – **não verificou a inconstitucionalidade** por omissão das normas constitucionais constantes no artigo 56º., alínea d), e do artigo 58º. nº. 2, alínea a), em razão de estar a correr na Assembléia da República um processo legislativo destinado a dar exequibilidade às normas mencionadas[5] (**conclusão aceita** pelo Conselho da Revolução, ou seja, decidiu que não se verificava a inconstitucionalidade por omissão, em reunião de 16/Fev[6]). Observe-se que na análise da questão temporal, os Conselheiros entenderam que já estava em curso o processo regular

[3] Análise que integrou o relatório identificado como PEREIRA (2010).

[4] Em termos de fiscalização concreta, foram proferidos 481 acórdãos em torno de aproximadamente cinquenta questões de constitucionalidade diferentes. Como instância de recurso, apreciou casos que também tiveram reduzida diversidade, voltados por vezes, à organização, competência e funcionamento dos tribunais, bem como ao princípio da reserva de juiz.

[5] As informações que constam dos cinco pareceres anotados como integrantes do primeiro período (1976-1982) foram selecionadas a partir da leitura dos pareceres originais.

[6] Seguia-se ao parecer da Comissão Constitucional, a reprodução da Resolução do Conselho da Revolução que decidia politicamente se seria expedida a recomendação ao órgão legislativo em mora.

de expedição da norma necessária para tornar exequível o direito assegurado pela Constituição, razão pela qual entenderam por não sugerir a expedição de recomendação pelo Conselho da Revolução ao órgão legislativo. A análise da Comissão foi provocada pelo próprio Conselho da Revolução quanto à omissão de normas necessárias para tornar exequíveis a alínea *d* do art. 56º. e a alínea a) do nº 2 do art. 58º. da Constituição da República Portuguesa (CRP). O primeiro versa sobre direitos das comissões de trabalhadores. O segundo, sobre os direitos das associações sindicais. O parecer, unânime, assinalou a não necessidade de manifestação pelo Conselho da Revolução.

2) **ParCC nº. 8/77,** de 03/03, votação por maioria (v.m.) – conclui pela **não existência de mecanismos legais** adequados a assegurarem a participação das pessoas e grupos referidos no artigo 104º. da CRP. Contudo, afirma ser da competência da Assembleia da República, em concorrência com o Governo, a expedição das **medidas legislativas necessárias** para tornar exequível esse preceito da Constituição da República, se assim for o entendimento do Conselho da Revolução (deliberação pela **não expedição de recomendação** do Conselho da Revolução, em reunião de 16/Mar.). Dessa forma, reconhecida a lacuna legislativa a impedir o exercício do direito no parecer da Comissão, tal entendimento não prevaleceu no exercício do crivo político aplicado pelo Conselho da Revolução. A questão chegou à Comissão por meio de solicitação do Conselho da Revolução, acerca de eventual violação das normas constitucionais constantes no art. 104º., dedicado à organização econômica. O conteúdo do artigo dizia respeito ao asseguramento da participação de trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores, por suas organizações, cooperativas e outras formas de organização. Em julgamento por maioria, vencido um Conselheiro que apontava novamente uma questão temporal para expedir o seu voto. Alertava o Conselheiro que cabia ao Conselho da Revolução a decisão sobre se já era tempo da matéria reforma agrária ter sido regulamentada pelos legisladores. Quanto aos

efeitos do parecer da Comissão, uma vez não acolhido pelo Conselho da Revolução, deixou de produzir qualquer efeito no meio jurídico.

3) **ParCC nº. 11/77**, de 14/Abr., v.m. – conclui pela **inexistência de medidas legislativas adequadas** para conferir exequibilidade à norma constante do nº. 4 do artigo 46º. da Constituição, cabendo ao Conselho da Revolução a análise da conveniência de formular recomendação à Assembleia da República (decidida a expedição de **recomendação do Conselho da Revolução à Assembleia da República**, por meio da Resolução nº. 105/77, para a emissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequível a norma que proíbe às organizações que perfilhem a ideologia fascista, em reunião de 27/Abr). Nesta oportunidade, reconhecida a omissão por meio do parecer da Comissão, foi a mesma ratificada pelo Conselho da Revolução e, como consequência, expedida a recomendação prevista na letra "b" do art. 146º. da CRP. Única situação em que a razão jurídica o juízo político estiveram concordes. Apresentada pelo Conselho da Revolução à Comissão, a questão dizia respeito à eventual inconstitucionalidade por omissão que estaria a tornar inexequível o disposto no nº. 4 do art. 46º. da CRP. O dispositivo vedava as associações armadas de tipo militar, militarizadas ou paramilitar fora do Estado ou das Forças Armadas, bem como organizações que perfilhem ideologia fascista. Em decisão por maioria, vencidos dois Conselheiros que entendiam não haver a inconstitucionalidade em função do tempo, novamente. A questão é que na leitura desses Conselheiros, o nº. 3 do art. 293 estaria a permitir a adaptação de normas anteriores atinentes ao exercício de direitos, liberdades e garantias até ao fim da primeira sessão legislativa em 15/Jun./1977. Quanto aos efeitos do parecer, uma vez acolhido pelo Conselho da Revolução, gerou a expedição de recomendação à Assembleia da República para que emitisse as medidas legislativas necessárias para tornar exequível a norma constante do nº. 4 do art. 46º. da CRP.

4) **ParCC nº. 9/78**, de 14/Mar, v.m. – **verifica a omissão** de medidas legislativas necessárias para tornar exequível o preceito contido na alínea *d* do artigo 53º., da Constituição da República, em razão da regulamentação em vigor não assegurar aos trabalhadores domésticos o direito ao repouso, aos lazeres, ao máximo de uma jornada de trabalho, ao descanso semanal e à férias periódicas (decisões do Conselho da Revolução, por meio da Resolução nº. 55/78, de **não se pronunciar pela inconstitucionalidade** das normas referidas, e por meio da Resolução nº. 56/78, de **recomendar aos órgãos legislativos competentes a emissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequível a norma constante da alínea d) do art. 53º**. da CRP, em reunião de 31/Mar.). Nesta oportunidade, a iniciativa partiu do Presidente da Assembleia da República que solicitou ao Conselho da Revolução, a apreciação de eventual inconstitucionalidade dos Decretos-Leis nº. 372-A/75, de 16/Jul., e nº. 874/76, de 28/Dez., no seguimento da petição subscrita por Maria da Conceição Ramos, em nome da Direção do Sindicato do Serviço Doméstico. Entre os argumentos da petição, a inconstitucionalidade por ação, em razão do afastamento dos trabalhadores do seu âmbito de aplicação, em contrariedade com o disposto nos arts. 17º., 18º., 52º. e 53º. da CRP. Por outro lado, o argumento da inconstitucionalidade por omissão, em virtude do regime especial de prestação do serviço o que estaria a exigir a publicação de regulamentação específica para o setor. Encaminhado pelo Conselho à Comissão Constitucional, a decisão ocorreu por maioria, vencido um Conselheiro que não concordou com a análise da inconstitucionalidade por omissão sem o expresso pedido do Conselho. Quanto aos efeitos da decisão, em razão do acolhimento do parecer no que diz respeito ao reconhecimento da omissão inconstitucional, a decisão da Comissão resultou na máxima produção de efeitos, com a recomendação do Conselho aos órgãos competentes para expedirem a norma faltante.

5) **ParCC nº. 35/79**, de 13/Nov., v.m. – conclui que o Conselho da Revolução **não deve emitir qualquer juízo sobre a constitucionalidade das normas** constantes da Portaria nº. 615/78, de 14/Out., por já ter cessado a respectiva vigência, na medida em que era aplicável exclusivamente ao ano lectivo de 1978-79 (decisão do Conselho da Revolução, por meio da Resolução nº. 350/79, de **não emitir qualquer juízo sobre a constitucionalidade das normas**, em reunião de 28/Nov.). A questão em discussão pela Comissão diz respeito a compreender se haveria ou não um pedido de reconhecimento da inconstitucionalidade por omissão, que estivesse a proteger a situação dos trabalhadores-estudantes. Contudo, em face da ausência de pedido expresso do Conselho, a Comissão deixou de analisar a eventual inconstitucionalidade omissiva. A discussão original dizia respeito a uma portaria do Ministério da Educação e Cultura que fixava o número máximo de estudantes a admitir no 1º. Ano de cada curso do ensino superior e os critérios que permitem graduar os candidatos ao ingresso naqueles cursos. Solicitada ao Conselho da Revolução pelo Presidente da Assembléia da República, a questão teve origem na petição de António Joaquim Pessanha Moreira de Figueiredo, que se sentiu prejudicado em face da não previsão de nenhuma regra destinada à situação típica dos trabalhadores-estudantes na Portaria que fixou o número máximo de estudantes a admitir no ensino superior, razão pela qual se viu impedido de se candidatar ao curso que pretendia, em cidade diversa daquela em que exercia a atividade laboral. A decisão, por maioria, vencido um único Conselheiro, chama a atenção pelo fato de não ter adotado o mesmo entendimento do ParCC nº. 9/78, que ampliou o pedido do Conselho para incluir a análise da omissão inconstitucional. Dessa forma, não sendo avaliada pela Comissão a eventual omissão inconstitucional e, considerada indevida qualquer manifestação do Conselho em razão da caducidade da norma, a decisão não produziu qualquer efeito.

6) **ParCC nº. 11/81**, de 12/Mai., v.u. – conclui que o Conselho da Revolução se deverá **abster de declarar a inconstitucionalidade** por omissão das normas necessárias a tornar exequíveis os artigos 70º., nº. 1, alínea a), e 76º., em razão da não existência de indícios bastantes para assegurar que a Constituição não está a ser devidamente cumprida, por omissão dessas normas (decisão do Conselho da Revolução, por meio da Resolução nº. 129/81, de **se abster de declarar a inconstitucionalidade** por omissão dessas medidas legislativas). A questão foi levantada pelo próprio Conselho da Revolução quanto à análise de uma eventual inconstitucionalidade por omissão de providências legislativas necessárias à exequibilidade dos artigos relativos ao favorecimento do acesso à Universidade por parte de trabalhadores e filhos de trabalhadores. Solicitada a emissão de parecer à Comissão, o julgamento ocorreu por decisão unânime quanto ao não reconhecimento da omissão inconstitucional. Após o relato de uma série de medidas legislativas que prestigiavam a condição do aluno-trabalhador, os Conselheiros entenderam que em que pese não atingir a suficiência desejada, não lhes era possível afirmar que a Constituição não estava sendo cumprida. Assim, quanto aos efeitos produzidos pelo parecer não houve qualquer repercussão, ainda mais pela sua adoção pelo Conselho da Revolução.

Ao final, nas seis oportunidades em que a questão da omissão inconstitucional foi enfrentada, em três delas a Comissão opinou pela expedição de recomendação do Conselho da Revolução ao órgão em mora legislativa. Verifica-se, que duas dessas manifestações jurídicas foram ratificada por meio do crivo político do Conselho, justamente os ParCC nº. 11/77 e 9/78. O primeiro vedava as associações que preconizassem o fascismo e o segundo dispunha sobre o regime especial de prestação do serviço doméstico. Na outra oportunidade, ParCC nº. 8/77, apesar de verificarem a omissão deixaram ao juízo do Conselho da Revolução a decisão sobre a expedição de recomendação ao órgão competente para expedir a legislação necessária para tornar exequível a norma constitucional. Faz-se necessário destacar, de um lado, a escassez de situações de análises de eventuais omissões inconstitucionais e, de outro, a

preponderância do crivo político, do Conselho da Revolução, sobre a análise jurídica efetuada por meio de parecer da Comissão Constitucional.

Anexo II – Análise dos acórdãos do Tribunal Constitucional português (1982-2010)[7]

No segundo período de análise, 1983 a 1988, não se tem decisão do Tribunal Constitucional acerca da matéria. Ocorre que alguns Acórdãos que fizeram referência à expressão "omissiva", quer em relação à postura do Estado, como é o caso do AcTC nº. 423/87, ou à modalidade de inconstitucionalidade, sem, contudo, analisar qualquer elemento sob essa óptica, como o AcTC nº. 46/86. Outros acórdãos relacionados à omissão, que em nenhum momento se dedicam à questão, tem-se o AcTC nº. 55/85 e o AcTC nº. 39/89. Interessa, portanto, verificar como o Tribunal deu sequência ou não à construção jurisprudencial da Comissão Constitucional, que atuou de 1976 a 1982. Contudo, tal tarefa ficará para a análise das decisões do 3º. Período.

Neste segundo período, após a leitura dos cinco acórdãos[8], apenas um se aproximou da análise de eventual omissão inconstitucional. Além do AcTC nº. 9/83, foram verificados os AcTC n.os. 55/85, 46/86, 423/87 e 39/88.

1) AcTC nº. 9/83[9], de 26/Jul., v.m. – *decide* ***não tomar conhecimento do pedido e mandar arquivar um processo*** *transitado da Comissão Constitucional em que era solicitado parecer sobre a eventual existência de inconstitucionalidade por omissão[10].* Neste caso, nem se chegou a discutir a

[7] Análise que integrou o relatório identificado como PEREIRA (2010).

[8] Após pesquisa efetuada pela Sra. Ana Carona, na base de dados internas do Tribunal, uma vez que as decisões deste período ainda não foram disponibilizadas na página do Tribunal na Internet.

[9] Mantendo a tradição da Corte Constitucional, a ordenação dos julgados do Tribunal Constitucional é realizada como base no número do julgado. Assim, importa o nº. do Acórdão 9/83, e não o número do processo 1/83. Ao contrário da sistemática adotada pelo STF, no Brasil, que mantém o número do processo atribuído por ocasião da distribuição como a referência em todas as fases processuais e na indexação dos julgados na página do Supremo Tribunal Federal (STF).

[10] Texto extraído do Resumo de Acórdãos, pesquisa da Sra. Ana Carona, em bancos de dados internos do Tribunal Constitucional, em 08/Jul./2010.

matéria eventualmente inconstitucional em razão do entendimento do presidente e da maioria dos Juízes Conselheiros, de que o Tribunal, com fundamento no nº. 2 do art. 106º. da Lei nº. 28/82, *"deveriam transitar apenas os pedidos de apreciação e declaração de inconstitucionalidade. Não os pedidos de parecer."* Contudo, chamam a atenção os três votos divergentes que propunham, em síntese, uma interpretação mais alargada do mencionado dispositivo, ao argumento de que apenas na parte decisória havia diferenças:

> *"Anteriormente, reconhecia-se a existência duma inconstitucionalidade por omissão, que implicitamente se declarava e em consequência fazia-se uma recomendação. Actualmente, há uma declaração de inconstitucionalidade, dando-se conhecimento ao órgão legislativo competente, em lugar de se fazer uma recomendação."*

Assim, consideram que o processo deveria ter sido distribuído. De qualquer forma, o acórdão faz referência apenas que se tratava de um caso da antiga Comissão, que não havia recebido nem parecer daquela, nem manifestação do Conselho da Revolução. A ordem de arquivamento não teve outro efeito senão afastar da apreciação do Tribunal a eventual inconstitucionalidade por omissão.

A decisão sobre eventual omissão inconstitucional desse segundo período se resume ao AcTC nº. 09/83. Esse julgado, por sinal, chama atenção pela divergência que emergiu quanto à compreensão da omissão, como fenômeno jurídico.

Ao tratar da questão da inconstitucionalidade por omissão, os Juízes-Conselheiros retomam a questão da natureza híbrida da antiga Comissão Constitucional:

> *"Ao decidir sobre recursos em último lugar referidos, embora a sua jurisdição não fosse nem genérica nem exclusiva, a Comissão Constitucional agia como órgão jurisdicional. Não assim ao dar pareceres. A sua actuação era então a de órgão consultivo do Conselho da Revolução, junto do qual funcionava. As opiniões expressas nesses pareceres não eram vinculativas. O Conselho podia ou não segui-las. A ele unicamente cabia decidir da constitucionalidade ou da inconstitucionalidade, designadamente (como no caso vertente) na hipótese de inconstitucionalidade por omissão (Const., art. 279º.)."*

O acórdão narra ainda que os autos em análise estavam em poder da Comissão Constitucional, por ocasião do início da vigência da Lei Constitucional nº. 1/82, de 30/Set.. Portanto, não havia parecer da Comissão e nem a formulação da recomendação do Conselho ao órgão legislativo competente.

Assim, de posse de uma situação estranha as suas competências, pois não cabia ao Tribunal Constitucional a elaboração de pareceres, porquanto instalada a nova sistemática de apreciação e verificação da inconstitucionalidade, desde que iniciado o processo por meio de requerimento do Presidente da República ou do Provedor de Justiça. Ao final, cabia aos Juízes-Conselheiros verificarem ou não a omissão inconstitucional e, em caso positivo, dar ciência da conclusão ao órgão legilslativo competente.

Dessa forma, a discussão que se segue é justamente sobre qual o encaminhamento mais adequado ao processo. A decisão se fundou na letra da lei, pois só deveriam transitar para o Tribunal Constitucional os pedidos de apreciação e de verificação de inconstitucionalidade, não os pedidos de parecer, conforme o disposto no nº. 2 do art. 106º. da Lei nº. 28/82.

Portanto, como se tratava de um pedido de parecer, foi ordenado o arquivamento do processo.

O rigor formal aplicado à interpretação da lei será retomado no próximo período em razão do afastamento da apreciação da questão de inconstitucionalidade por omissão por motivos processuais. A questão central é se a lei não deveria contemplar a possibilidade de a análise ocorrer, ainda que a via processual empregada não fosse a adequada. Certamente, a questão dos efeitos dessa análise no processo seria um complicador, pois produziria efeitos *inter parts*. Contudo, o que se quer chamar a atenção é a valoração acentuada às questões processuais, que acabam por obstaculizar a discussão de fundo e mais significativa que é de se saber se houve ou não o descumprimento da Constituição pela inação estatal.

Ainda em relação ao pedido de parecer, a discussão não findou com resultado unânime. Houve quem discordasse da interpretação, mais precisamente quatro Juízes-Conselheiros.

O primeiro propunha uma interpretação ampliada da expressão "pedidos de apreciação e declaração de inconstitucionalidade" para incluir todos os processos pendentes na Comissão Constitucional ou no Conselho da Revolução, incluído o pedido de parecer, entre as possibilidades de atuação do Tribunal. Ao comparar o rito anterior com o atual, conclui que "as diferenças não são de vulto", razão pela qual defende a distribuição do processo.

O segundo Juiz-Conselheiro divergente afirma que a "intenção" dos n.os. 1 e 2 do art. 106º. da Lei nº. 28/82 foi a de:

> *"dar destino a todos os processos de fiscalização da constitucionalidade que*

> *passaram a ser de competência deste Tribunal e que se encontravam pendentes no Conselho da Revolução ou na Comissão Constitucional, incluindo portanto os processos de fiscalização da inconstitucionalidade por omissão. É irrelevante a circunstância de o nº. 2 falar em pedido de apreciação e declaração de inconstitucionalidade, quando, na redação primitiva da Constituição de 1976 (art. 279º.), não havia rigorosamente um pedido de apreciação e declaração de inconstitucionalidade por omissão, mas uma iniciativa do Conselho da Revolução".*

Assim, conclui, *"o termo 'pedido' deve entender-se como equivalente a 'processo'",* para afirmar que o processo deveria ter seguimento no Tribunal Constitucional.

O terceiro e o quarto Juízes-Conselheiros também defendem o prosseguimento do processo, entendendo o último ser necessária uma "interpretação actualista" (art. 9º., nº. do Código Civil) para solucionar a questão.

Portanto, quer por finalizar a tarefa da Comissão Constitucional, quer por uma interpretação ampliada da lei, quatro Juízes-Conselheiros compreenderam que mais importante do que uma interpretação restritiva, era a manifestação do Tribunal sobre a eventual inconstitucionalidade por omissão.

O terceiro período é marcado pelo acúmulo das experiências da Comissão Constitucional, durante pouco mais de seis anos (de fins de 1976 ao final de 1982) e outros seis anos de julgamentos do Tribunal Constitucional. Contudo, na matéria pertinente à inconstitucionalidade por omissão, apenas cinco casos, objetos de parecer da Comissão Constitucional, havia oportunizado o enfrentamento da matéria, além daquele verificado pela própria Comissão e outro, já do Tribunal Constitucional, que apenas tangenciou o tema, sem analisar a situação específica.

Curiosamente, tal escassez ocorria apesar da competência do Presidente da República e do Provedor de Justiça para provocarem o Tribunal Constitucional quanto a eventuais omissões, bem como aquela das autoridades das regiões autônomas, na excepção quanto à violação a direito dessas áreas.

Necessário, ainda, mencionar que a definição do intervalo deste terceiro período diz respeito à disponibilização da íntegra dos acórdãos, a partir de 1989, na página do Tribunal Constitucional na Internet.

Em 1989, tem lugar a segunda Revisão Constitucional, por meio da Lei Constitucional nº. 1/89, de 8/Jul.. Contudo, tal Revisão não alterou os órgãos de soberania, redefinindo, porém, competências legislativas da Assembléia da República. Renumera os artigos pertinentes ao Poder Judiciário, com poucas alterações de conteúdo, a não ser pela criação do Superior Tribunal Administrativo e Fiscal e dos tribunais da mesma natureza, por meio do novo art. 214º.

O Tribunal Constitucional é redefinido como o competente para administrar a justiça em matérias de natureza jurídico-política, no novo texto do art. 224º. Quanto à composição, é definido o número de treze Juízes-Conselheiros, dez dos quais indicados pela Assembléia da República e três cooptados por esses.

Quanto à fiscalização da constitucionalidade, houve alterações no texto do art. 278º. que ampliaram legitimados para a fiscalização preventiva, estendendo-se a prerrogativa do Presidente da República ao Primeiro-Ministro ou um quinto dos deputados da Assembléia da República em efetividade de funções. Ainda no mesmo art., amplia o prazo de cinco para oito dias a partir da data da recepção do diploma para que as autoridades legitimadas submetam ao Tribunal Constitucional a análise preventiva de eventual inconstitucionalidade, bem como o prazo para o Tribunal Constitucional se manifestar sobre os pedidos, de vinte para vinte e cinco dias, mantida a previsão do encurtamento por motivo de urgência apresentado pelo Presidente da República.

Na verdade, o longo terceiro período (1989-2010) equivale a toda nova experiência constitucional brasileira. Nesses pouco mais de 21 anos, foram verificados 80 julgados do Tribunal Constitucional[11].

Aspecto que individualiza os julgados deste período é a disponibilização da sua íntegra na página do Tribunal Constitucional na internet, organizado em quadro resumo a cada centena de julgados para cada ano. Assim, constam do quadro resumo informações como nº. do Acórdão, nº. do Processo, formação responsável pelo julgamento, espécie, data do julgamento e o nome do Relator. Destaca-se que em algumas oportunidades os processos que envolvem questões de omissão constitucional têm a espécie definida como "omissão"[12].

Essa disponibilização possibilitou a leitura de cada uma dessas 80 decisões[13], após o que, foram comentados os acórdãos que efetivamente continham discussões acerca da análise de eventual omissão inconstitucional.

Dessa forma, o resultado das primeiras pesquisas foi organizado no quadro abaixo, a partir de uma subdivisão dos 21 anos em três subgrupos de sete, à exceção do último, com oito anos de julgados.

O primeiro subgrupo, com 19 julgados, contém as decisões sobre a matéria do período 1989 a 1995:

[11] O fato de que os julgados desse período se encontram integralmente disponibilizados na página do Tribunal Constitucional na Internet, permite pesquisas a partir de palavras chaves em arranjos diferentes. Apenas a título de exemplo, se a partir de expressão "omissão inconstitucional" resultam sete julgados, já para a expressão "omissão inconstitucional", nada menos do que 50 julgados surgem como resposta. Do encontro entre essas duas pesquisas e daquela realizada pela Dra. Ana Carona, na base de dados interna do Tribunal, deduzidas as duplicações, resultaram 80 julgados a serem analisados. A pesquisa na página do Tribunal pode ser realizada a partir do link Jurisprudência + Acórdãos. Em seguida, as opções por pesquisa simples, avançada ou pelo número do acórdão segundo os intervalos organizados para cada ano.

[12] São os casos dos AcTC nº. 182/89 e 326/89.

[13] Efetuada em 25 e 26/Jul, datas em que o banco de dados do Tribunal disponível na Internet exibia como último AcTC o de nº. 321/10, julgado em 21/Jul./2010. A regularidade dos registros quanto à disponibilização da íntegra sequencial de todos os acórdãos é observada a partir de Jan./95.

Subgrupo	Anos	Acórdãos	Data da decisão
I	1989	**182**[14]	**01/Fev.**
		276	**28/Fev.**
	1990	**32**	**07/Fev.**
		36	**14/Fev.**
		124	19/Abr.
		214	20/Jun.
	1991	**359**	**09/Jul.**
		373	17/Out.
	1992	101	17/Mar.
	1993	174	17/Fev.
		320	05/Mai.
		516	26/Out.
	1994	79	14/Jan.
	1995	57	16/Fev.
		59	16/Fev.
		116	23/Fev.
		140	15/Mar.
		225	03/Mai.
		638	**15/Nov.**

Nesse primeiro subgrupo, dos 19 julgados identificados, apenas seis foram identificados como pertinentes à matéria. Assim, passas-se a análise:

1) AcTC nº. 182/89, de 01/Fev., v.u. – *"**verifica a inconstitucionalidade por omissão da medida legislativa** prevista no nº. 4 do art. 35 da CRP, necessária para tornar exequível a garantia constante do nº. 2 do mesmo artigo.*"[15] De iniciativa do Provedor de Justiça, a provocação ao Tribunal diz respeito ao direito de todo cidadão tomar conhecimento do que constar em

[14] Apenas as decisões que tiveram o nº. do Acórdão e a data do julgamento negritadas foram classificadas na espécie "omissão" pelo próprio Tribunal, em base de dados disponível para consulta no site do Tribunal Constitucional, no link Jurisprudência + Acórdãos. As demais decisões, ora foram classificadas como "recurso", ora como "preventivo", "reclamação", "sucessivo" e "referendo".

[15] Extaído da consulta interna à base de dados do Tribunal, mencionada na nota 15.

registros a seu respeito e do fim a que se prestam essas informações, bem como solicitar a retificação e a atualização dos dados. A discussão refere-se, ainda, há uma negação da utilização da informática para tratar dados referentes à convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa ou vida privada, salvo quando se trate do processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis. Ao final, os Conselheiros-Juízes decidiram comunicar o verificado à Assembléia da República, a fim de que sane a lacuna legislativa que está a impedir o cumprimento do nº. 2 do art. 35º. da CRP, para entre outros elementos, dispor a lei sobre o conceito de banco de dados. Assim, o conhecimento da situação à Assembléia significa o cumprimento da ordem constitucional do nº. 2, do art. 283º. da CRP, bem como a máxima produção de efeitos possível segundo a legislação.

2) AcTC nº. 276/89, de 28/Fev., v.u. – *"**não verifica a inconstitucionalidade por omissão das medidas legislativas** necessárias à execução do art. 120º., n. 3, da Constituição."* Provocada a manifestação do Tribunal por meio de requerimento do Provedor de Justiça, sobre o não cumprimento do art. 120º., nº. 3, relativos aos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos públicos. Ao final, o Tribunal não teve por verificada a omissão das medidas legislativas para tornar exequível a norma constitucional, razão pela qual não houve a produção de efeitos.

3) AcTC nº. 32/90, de 07/Fev., v.u. – *"não reconhece do recurso, por inadmissibilidade*." A questão aqui é a via processual eleita para questionar a inconstitucionalidade por omissão – o recurso. Em discussão, eventual "inconstitucionalidade por omissão parcial", do art. 1º., nº. 2, da Lei nº. 63/77, de 25/Ago. A inadmissibilidade, portanto, foi decidida em razão de que o Tribunal pode apreciar eventual omissão inconstitucional apenas nos termos do art. 283º., nº. 1, da CRP.

4) AcTC nº. 36/90, de 14/Fev., v.m. – *"**não verifica a inconstitucionalidade por omissão das medidas legislativas** necessárias à execução do art. 241, nº. 3, da CRP*." Requerida pelo Provedor de Justiça, a apreciação e a verificação de eventual omissão inconstitucional quanto ao descumprimento do nº. 3 do art. 241º. da Constituição, sobre consultas diretas aos eleitores a nível local. A decisão da Corte foi a de não verificar a invocada inconstitucionalidade por omissão. Assim, a decisão não produziu efeitos.

5) AcTC nº. 359/91, de 09/Jul., v.m. – "*a) **declara, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade do Assento** do Supremo Tribunal de Justiça, de 23 de Abril de 1987, publicado no Diário da República, I Série, de 28/Mai./1987, que considera não serem aplicáveis às uniões de facto, mesmo que destas haja filhos menores, as normas do art. 1.110 do Código Civil relativas a incomunicabilidade do arrendamento por habitação. b) **Não tem por verificada a inconstitucionalidade por omissão suscitada.**"* Provocada pelo Provedor de Justiça, com fundamento no art. 281º. da CRP e 91º. Da Lei nº. 28/82, de 15/Nov[16]., a declaração de inconstitucionalidade do Assento do STJ, de 23/Abr./1987, bem como a apreciação e a verificação da inconstitucionalidade por omissão de uma norma legislativa que afirme que as normas do art. 1.110º. do Código Civil, nº.s. 2, 3 e 4, são aplicáveis às uniões de fato. Ao final, a conclusão **pela inconstitucionalidade do Assento e da não verificação da inconstitucionalidade por omissão.**

6) AcTC nº. 638/95, de 15/Nov., v.u. – *"**não tem por verificada a omissão das medidas legislativas** necessárias à exequibilidade da norma do art. 52º., nº. 3, da CRP."* Provocada pelo Provedor de Justiça, a apreciação e a verificação do cumprimento do disposto no art. 52º., nº. 3, da CRP, no qual se consagra o direito de ação popular. O Tribunal acabou por decidir não ter por

[16] ***Lei do Tribunal Constitucional: organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional*** (edição trilíngue: português, inglês e francês). Coimbra, Coimbra Editora, s.d., p.

verificada a omissão das medidas legilslativas necessárias à exequibilidade da norma constitucional. Assim, não reconhecida a omissão inconstitucional a produção de efeitos foi prejudicada.

O segundo subgrupo contém 29 julgados do período 1996 a 2002:

Subgrupo	Anos	Acórdãos	Data da decisão
II	1996	884	09/Jul.
		935	10/Jul.
	1997	186	11/Mar.
		190	11/Mar.
		238	12/Mar.
		262	19/Mar.
		342	23/Abr.
		454	25/Jun.
		499	10/Jul.
	1998	116	04/Fev.
		125	**05/Fev.**
		232	04/Mar.
		330	06/Mai.
	1999	151	09/Mar.
		286	11/Mai.
		394	23/Jun.
		418	30/Jun.
		462	13/Jul.
		500	**21/Set.**
		649	24/Nov.
	2000	93	15/Fev.
		266	03/Mai.
		362	05/Jul.
	2001	**326**	**04/Jul.**
		424	**09/Out.**
	2002	**249**	**04/Jun.**
		254	11/Jun.
		474	**19/Nov.**
		509	19/Dez.

Desses acórdãos, apenas dois enfrentaram a questão da análise de eventual omissão inconstitucional enquanto quatro afastaram a apreciação da questão por razões processuais:

1) AcTC nº. 125/98, de 05/Fev., v.u. – "*não julga inconstitucional a norma contida no art. 103º., alínea d), da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos."* **Invocada uma eventual inconstitucionalidade por omissão**, em sede de recurso, **a análise foi rejeitada** em função de o Tribunal atuar nesse campo nos termos do art. 283º. da CRP. A invocação dizia respeito à inércia do Governo quanto à formação de cartéis. Afastada a verificação da omissão inconstitucional pela via processual, não houve produção de efeitos em função de carência de legitimidade do recorrente.

2) AcTC nº. 500/99, de 21/Set., v.u. – *"o Tribunal decidiu: a)* ***não tomar conhecimento da inconstitucionalidade por omissão*** *invocada; b) não tomar conhecimento da norma contida nos arts. 408º. Do Código Administrativo e alíneas a) e c) do art. 4º. do Decreto-Lei nº.252/92, de 19/Nov.; c) não julgar inconstitucional a norma contida no art. 4º., nº. 3, alínea b) do Decreto-Lei nº. 252/92, de 19/Nov., negando, nessa parte, provimento ao recurso."* O Tribunal decidiu não apreciar a questão que apontava a inconstitucionalidade por omissão relativa a não instituição das regiões administrativas, entre outros questionamentos de natureza constitucional. A fundamentação é a de que o Tribunal só pode apreciar a inconstitucionalidade por omissão nos termos do art. 283º. da CRP. Quanto aos efeitos de eventual verificação da inconstitucionalidade:

> *"a verificação da existência de inconstitucionalidade por omissão não altera a ordem jurídica, circunscreve-se a factor, a 'impulso legiferante' – a juntar, provavelmente, a outros – susceptível de levar os órgãos legislativos a transformar o seu comportamento de negativo em*

> *positivo. E é assim, por uma necessidade de equilíbrio entre o princípio da garantia da Constituição, encarnado no Tribunal Constitucional, e o princípio democrático, encarnado nos órgãos legislativos; é assim, mais uma vez, por decorrência do Estado de Direito democrático."*[17]

Assim, novamente a apreciação e a verificação da inconstitucionalidade por omissão foram afastadas por motivos processuais.

3) AcTC nº. 326/01, de 04/Jul., v.u. – *"indefere a reclamação contra a não admissão do recurso interposto ao abrigo das alíneas b) e f) do nº. 1 do art. 70º. da LTC, por falta de pressupostos e por ser manifestamente infundado."* **A questão da inconstitucionalidade por omissão foi novamente não apreciada pelo Tribunal**, em razão da não observância do disposto no art. 283º. da CRP. Portanto, o recurso não é a via adequada para a formulação de pedido de apreciação e verificação de incumprimento da Constituição pela via omissiva.

4) AcTC nº. 424/01, de 09/Out., v.u. – *"**decide não dar por verificado o incumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas** necessárias para tornar exequível a norma constante da parte final do nº. 4 do art. 239º. Da Constituição."* Formulado pelo Provedor de Justiça, o requerimento de apreciação e verificação da inconstitucionalidade por omissão das medidas legislativas que confiram exequibilidade à parte final do art. 239º., nº. 4, da CRP, quanto à ampliação da possibilidade de apresentação de candidaturas por grupos de cidadãos eleitores a todos os órgãos autárquicos. Vinculada novamente a uma questão temporal, a decisão ponderou o tempo entre a vigência da Lei Constitucional nº. 1/1997 até a data do julgamento – 09/10/1991, era o bastante para o cumprimento da tarefa legislativa em causa. Contudo, a superveniência da

[17] MIRANDA, Jorge. "Sentido da fiscalização da inconstitucionalidade por omissão". In _____. ***Manual de Direito Constitucional – Tomo VI: Inconstitucionalidade e Garantia da Constituição.*** Coimbra, Coimbra Editores, 3ª. ed., 2008, p. 317.

Lei Orgânica nº. 1/2001, de 14/Ago., passou a contemplar a eventual lacuna apontada. Assim, em razão da superveniência de lei que superou a eventual lacuna, o Tribunal decidiu **não dar por verificado o incumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias ao para tornar exequível a norma em questão**.

5) AcTC nº. 249/02, de 04/Jun., v.u. – *"embora o Tribunal Constitucional possa julgar inconstitucional uma norma por fundamentos diversos daqueles que são invocados pelo recorrente, essa tentativa de* ***conversão de uma alegada inconstitucionalidade por omissão em inconstitucionalidade material por acção*** *de uma determinada norma, tido lugar só nas alegações de recurso, sempre se haveria de considerar extemporânea, em termos de este Tribunal não ficar obrigado a conhecer desta."* **A questão que impediu a apreciação da inconstitucionalidade por ação foi mais uma vez processual** – a ausência de pré-questionamento nas demais instâncias. Assim, a eventual omissão quanto à criação de um complexo normativo que assegurasse os direitos dos trabalhadores portuários ainda que presente, somente poderia ser apreciada nos termos do art. 283 da CRP.

6) AcTC nº. 474/02, de 19/Nov., v.u. – *"****decide dar por verificado o não cumprimento da Constituição, por omissão das medidas legislativas*** *necessárias para tornar exequível o direito previsto na alínea e) do nº. 1 do seu artigo 59º., sobre assistência aos trabalhadores em situação de desemprego involuntário, relativamente a trabalhadores da Administração Pública.*" De iniciativa do Provedor de Justiça, o requerimento de apreciação e verificação da inconstitucionalidade da ausência de medidas para tornar exequível a norma contida na alínea e) do nº. 1 do art. 59º. da Constituição, pertinente à assistência material diante do desemprego dos trabalhadores da Administração Pública. Novamente, frente a uma questão temporal, decidiram os Juízes-Conselheiros que o legislador já tivera o tempo suficiente para regulamentar a questão.

O terceiro subgrupo contém 32 julgados do período 2003 a 2010:

Subgrupo	Anos	Acórdãos	Data da decisão
III	2003	65	06/Fev.
		86	14/Fev.
		219	29/Abr.
		375	15/Jul.
		485	21/Out.
	2004	35	14/Jan.
		148	10/Mar.
		236	13/Abr.
		460	23/Jun.
		559	15/Set.
		590	06/Out.
	2005	05	05/Jan.
	2006	47	17/Jan.
		194	14/Mar.
	2007	67	30/Jan.
		172	**08/Mar.**
		204	21/Mar.
		258	17/Abr.
		275	02/Mai.
		336	18/Mai.
		406	11/Jul.
	2008	174	11/Mar.
		378	15/Jul.
	2009	74	11/Fev.
		114	11/Mar.
		359	09/Jul.
		384	23/Jul.
		448	14/Set.
	2010	49	03/Fev.
		187	12/Mai.
		267	29/Jun.
		269	29/Jun.

Contudo, entre os 32 acórdãos analisados deste terceiro subgrupo, não houve decisão que analisou eventual omissão inconstitucional, mas uma que afastou a possibilidade de verificação por razões processuais:

1) AcTC nº. 172/07, de 08/Mar., v.u. – 1ª. Seccão – *"decide-se indeferir a reclamação, mantendo a decisão de não conhecimento do recurso".* O Tribunal não conheceu do recurso, posto que as alegações de inconstitucionalidade não foram arguidas nas demais instâncias. Assim, **nem foi discutida a apreciação da eventual inconstitucionalidade por omissão**, embora não tivesse sido apontado o dispositivo não regulamentado.

Em segunda análise, este terceiro período O terceiro período, composto por três subperíodos, representa os acórdãos mais contemporâneos do Tribunal Constitucional. Contudo, dos 80 acórdãos verificados previamente, apenas 13 foram selecionados como relevantes, dos quais seis no primeiro, seis no segundo e um no terceiro subperíodos.

Destaca-se, novamente, o papel das questões processuais como obstruidoras da apreciação e verificação da inconstitucionalidade por omissão. Em resumo, dos treze julgados, seis nem chegaram a apreciar a questão por motivos processuais – AcTC n.os. 32/90, 125/98, 500/99, 326/01, 249/02 e 172/07. Dos sete outros acórdãos, cinco não verificaram a inconstitucionalidade por omissão – AcTC n.os. 276/89, 36/90, 59/91, 638/95 e 424/01 – enquanto que dois verificaram a omissão capaz de gerar o descumprimento da Constituição – AcTC n.os. 182/89 e 474/02.

Assim, no longo período compreendido pelo terceiro período, apenas em duas oportunidades o Tribunal Constitucional reconheceu a inconstitucionalidade omissiva e "deu ciência" ao órgão legislativo competente.

Entre a primeira e a última decisões, o intervalo de 13 anos. Da última, já se passaram oito anos.

Esses dados não significam em absoluto que o Tribunal não verifique a inconstitucionalidade por omissão quando diante dela. A questão é outra. O reduzido número de questões que chega ao Tribunal, "em condições processuais de apreciação e verificação", resulta na escassez de decisões.

Então, seria o caso de verificar a espessura do "gargalo", ou, de outra forma, encontrar meios via legislação de ampliar os caminhos para o reconhecimento das omissões. Mais do que reconhecê-las, é preciso dar ao Tribunal "força" para integrar a lacuna ou, de outra forma, conceder o direito obstruído pela lacuna legislativa.

O essencial em relação aos requisitos parece ser ainda aquele roteiro apresentado na primeira decisão da Comissão Constitucional: a) que a violação seja de certa e determinada norma; b) que essa norma não seja exequível por si mesma; c) que lhe faltem as medidas para torná-la exequível.

Sobre as decisões selecionadas, sete das treze diziam respeito a processos originalmente classificados como espécie "omissão"[18]. Nas demais, a questão surgiu associada a outro objeto que era o principal motivo da ação, normalmente recursos[19].

[18] AcTC n.os. 182/89, 276/89, 36/90, 359/91, 638/95, 424/01 e 474/02.

[19] AcTC n.os. 32/90, 125/98, 500/99, 249/02 e 172/07 foram classificados como "recursos", enquanto o AcTC nº. 326/01 foi classificado como "reclamação".

Anexo III – Decisões do STF em Mandados de Injunção – 1988-2010 – Ano a ano

1.1. Uma visão ano a ano dos julgamentos

O ano de 1988 têm julgamentos de mandado de injunção a partir de 13.out., em função da inovação da ação pela obra do constituinte ter sido inserida no ordenamento jurídico a partir da promulgação da nova Constituição, em 05.out..

O quadro 10 apresenta as 13 ações julgadas nesses cerca de três meses de atuação do Tribunal:

QUADRO 10 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 1988

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
1	1	MI 4 (QO)	4	DF	M.ALVES	ac	pleno	1988.10.13	n	l (p)	ep	nc	u	-
2	2	MI 2 QO	2	DF	S.SANCHES	ac	pleno	1988.10.13	n	l (p)	ep	nc	u	MI 4 (QO)
3	3	MI 7 QO	7	AM	D.FALCÃO	ac	pleno	1988.10.13	n	l (p)	ep	nc	u	MI 4 (QO)
4	4	MI 5 QO	5	RJ	C.BORJA	ac	pleno	1988.10.19	n	l (p)	ep	nc	u	MI 4 (QO)
5	5	MI 1	1	DF	F.REZEK	desp	monocr.	1988.10.19	n	n	ep	ns	nsa	-
6	6	MI 16 QO	16	DF	D.FALCÃO	ac	pleno	1988.10.20	n	po	ep	nc	u	-
7	7	MI 8 QO	8	SP	C.MADEIRA	ac	pleno	1988.10.20	n	l (p)	ep	nc	u	MI 4 (QO)
8	8	MI 14 QO	14	DF	S.SANCHES	ac	pleno	1988.10.26	n	d	ep	nc	u	-
9	9	MI 51 QO	51	DF	C.MADEIRA	ac	pleno	1988.11.30	n	l (p)	ep	nc	u	MI 4 (QO)

Alcance: **i** = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: **d** = descabimento do pedido ao instrumento; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: **ep** = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: **p** = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada)

Votação: **m** = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Observa-se a prevalência das decisões colegiadas do pleno sobre as monocráticas – 8 x 1 – bem como a inexistência de decisões procedentes. As ações, em geral, ou não foram conhecidas ou tiveram negado o seguimento por razões processuais inerentes à inadequação do mandado de injunção para os fins pretendidos. Observa-se que a legitimidade passiva foi o motivo que ensejou a

extinção de seis das oito decisões do pleno, vinculada que estava à definição da competência constitucional do STF para a apreciação de determinadas autoridades/instituições.

Ainda quanto às decisões, chama a atenção o fato de que as oito decisões colegiadas foram tomadas à unanimidade de votos, enquanto a única decisão decida de forma monocrática foi extinta em função da não clareza do texto (inépcia).

Observa-se ainda a concentração dos julgamentos no mês de outubro. Oito das nove decisões desse ano foram tomadas antes do final desse mês que foi marcado pelo início da vigência da nova Constituição.

O ano de 1989 reuniu apenas quatro julgamentos colegiados e nenhum monocrático. O quadro 11 apresenta a relação dessas ações:

QUADRO 11 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 1989

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
10	**1**	MI 74 QO	**74**	SP	C.MADEIRA	ac	pleno	1989.03.15	n	d (na)	ep	nc	u	-
11	**2**	MI 110 QO	**110**	MT	M.ALVES	ac	pleno	1989.04.27	n	I (p)	ep	nc	u	MI 4 (QO)
12	**3**	MI 158 QO	**158**	CE	A.PASSARINHO	ac	pleno	1989.10.05	n	I (p)	ep	nc	u	MI 4 (QO)
13	**4**	**MI 107 QO**	**107**	**DF**	**M.ALVES**	**ac**	**pleno**	**1989.11.23**	**n**	**-**	**t**	**c (QO)**	**u**	-

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: d = descabimento do pedido ao instrumento; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **I (a)** = Ilegitimidade ativa; **I (p)** ilegitimidade passiva; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: p = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada)

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Verifica-se a repetição da unanimidade de decisões já assinalada para 1988, bem como a extinção de três em função do não conhecimento da ação por razões processuais – ilegitimidade passiva e descabimento.

A única ação conhecida, o foi apenas para a discussão de uma questão de ordem que configurou parâmetros iniciais para a apreciação (processamento e julgamento) do mandado de injunção pelo Tribunal. Observa-se ainda que, à exceção da ação extinta monocraticamente em 1988, as doze outras ações julgadas o foram exatamente para analisar questões de ordem, não chegando, portanto, à análise de mérito quanto à questão de fundo sobre o direito não exercido em função da alegada omissão.

Quanto à aplicação de precedentes do Tribunal, o MI 4-QO foi mencionado em sete das outras doze ações julgadas, em função de ter reafirmado a competência do Tribunal para julgar o mandado de injunção.

O ano de 1990 teve 24 acórdãos, um da 1ª. Turma do Tribunal e outros 23 da composição plena do STF. Apenas o Mi 219 foi julgado procedente, ainda que parcialmente. Os demais foram extintos por razões processuais entre as quais se destacaram as questões de legitimidade ativa e passiva, vinculadas à competência da Corte e à definição dos parâmetros firmados nos MI 4-QO e no MI 107-QO, ambos de relatoria do ministro decano da Casa, Moreira Alves.

Nesse ano, surgem os primeiros acórdãos relatados por Celso de Mello e Marco Aurélio, ministros que permanecem na composição atual do Tribunal. Esse último deu início aos debates entre as correntes não concretista e concretistas ao defender a plena efetividade do instrumento injuncional diante das restrições definidas no MI 107-QO.

O quadro 12 apresenta as ações de mandado de injunção julgadas em 1990:

QUADRO 12 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 1990														
ord.g	**ord.**	**Identificação**	**n. MI**	**uf**	**relator**	**tipo**	**dec.**	**d. julg.**	**alcance**	**obst proc**	**efeitos**	**decisão**	**votação**	**prec.**
14	1	MI 97 QO	**97**	MG	S.SANCHES	ac	pleno	1990.02.01	n	d (na)	ep	nc	u	MI 107-QO
15	2	MI 44 AgR	**44**	DF	M.ALVES	ac	pleno	1990.02.15	n	d	ep	iv	u	-
16	3	MI 197 MC	**197**	SP	A.PASSARINHO	ac	pleno	1990.02.21	n	l (p)	ep	nc	u	MI 4 (QO)
17	4	MI 157 QO	**157**	RS	A.PASSARINHO	ac	pleno	1990.02.21	n	l (p)	ep	nc	u	MI 4 (QO)
18	5	MI 153 AgR	**153**	DF	P.BROSSARD	ac	pleno	1990.03.14	n	l (p)	ep	iv	u	-
19	6	MI 152 AgR	**152**	DF	C.BORJA	ac	pleno	1990.03.21	n	d (le)	ep	nc	u	-
20	7	**MI 168**	**168**	**RS**	**S.PERTENCE**	**ac**	**pleno**	**1990.03.21**	**n**	**d**	**ep**	**iv**	**u**	MI 107-QO
21	8	MI 175 AgR	**175**	DF	P.BROSSARD	ac	pleno	1990.03.22	n	po	dp	iv	u	MI 107-QO
22	9	MI 81 AgR	**81**	DF	C.MELLO	ac	pleno	1990.04.20	n	d	ep	iv	u	-
23	10	MI 237 AgR	**237**	MG	O.GALLOTTI	ac	pleno	1990.05.07	n	d	ep	iv	u	-
24	11	MI 111 AgR	**111**	RJ	P.BROSSARD	ac	pleno	1990.05.17	n	d	ep	iv	u	-
25	12	MI 188	**188**	RJ	S.PERTENCE	ac	pleno	1990.06.11	n	l (a)	ep	nc	u	-
26	13	MI 233	233	DF	M.ALVES	ac	pleno	1990.08.02	n	l (a)	ep	nc	u	MI 107-QO
27	14	MI 79 AgR	**79**	DF	O.GALLOTTI	ac	pleno	1990.08.02	n	d	ep	iv	**m**	MI 81 AgR
28	15	MI 195 MC-AgR	**195**	DF	C.VELLOSO	ac	pleno	1990.08.09	n	d	ep	nc	u	-
29	16	MI 99	99	GO	M.AURÉLIO	ac	pleno	1990.08.15	n	l (p)	ep	nc	u	-
30	17	**MI 219**	**219**	**DF**	**O.GALLOTTI**	**ac**	**pleno**	**1990.08.22**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**m**	**MI 107-QO**
31	18	RMI 252 AgR	252	DF	S.PERTENCE	ac	1a. Turma	1990.08.28	n	t	ep	iv	u	
32	19	MI 60 AgR	60	DF	M.AURÉLIO	ac	pleno	1990.09.12	n	d	ep	iv	u	MI 81 AgR
33	20	MI 269	269	DF	C.VELLOSO	ac	pleno	1990.10.05	n	l (a)	ep	nc	u	-
34	21	MI 241	241	DF	M.ALVES	ac	pleno	1990.10.31	n	l (a)	ep	nc	u	-
35	22	MI 32	32	DF	O.GALLOTTI	ac	pleno	1990.11.07	n	l (p)	ep	nc	u	MI 4 (QO)
36	23	MI 107	107	DF	M.ALVES	ac	pleno	1990.11.21	n	l (a)	ep	nc	**m**	MI 188
37	24	MI 58	58	DF	C.VELLOSO	ac	pleno	1990.12.14	n	d	ep	nc	**m**	MI 81 AgR

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: d = descabimento do pedido ao instrumento; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: p = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Observa-se que apenas quatro das 24 decisões ocorreram por maioria de votos, ainda com prevalência das extinções de ações por causas processuais. Entre as decisões, o julgamento de dez agravos regimentais que buscavam rediscutir ações não conhecidas, todos tiveram negado o provimento.

O quadro 13 organiza as 17 ações julgadas em 1991:

QUADRO 13 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 1991

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
38	1	RMI 182	182	DF	S.SANCHES	ac	1a. Turma	1991.03.05	n	d	ep	iv	u	-
39	2	**MI 283**	**283**	**DF**	**S.PERTENCE**	**ac**	**pleno**	**1991.03.20**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**u**	**MI 107-QO**
40	3	MI 114	114	SP	O.GALLOTTI	ac	pleno	1991.04.04	n	d (na)	ep	nc	u	-
41	4	MI 36	36	MA	S.SANCHES	ac	pleno	1991.05.15	n	l (p)	ep	nc	**m**	-
42	5	MI 204	204	RR	S.SANCHES	ac	pleno	1991.05.16	n	d	ep	nc	u	-
43	6	**MI 232**	**232**	**RJ**	**M.ALVES**	**ac**	**pleno**	**1991.08.02**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**m**	**MI 283**
44	7	MI 254 AgR	254	DF	N.SILVEIRA	ac	pleno	1991.08.07	n	d	ep	iv	u	MI 81 AgR
45	8	**MI 335 AgR**	335	**DF**	**C.MELLO**	**ac**	**pleno**	**1991.08.09**	**n**	**d**	**ep**	**iv**	**m**	MI 195 AgR
46	9	MI 352 QO	352	RS	N.SILVEIRA	ac	pleno	1991.09.04	n	l (p)	ep	nc	u	-
47	10	MI 292	292	DF	O.GALLOTTI	ac	pleno	1991.09.05	n	d	ep	nc	u	-
48	11	MI 183	183	RS	M.ALVES	ac	pleno	1991.10.30	n	po	ep	pj	u	-
49	12	MI 323 AgR	323	DF	M.ALVES	ac	pleno	1991.10.31	n	d	ep	iv	u	MI 335 AgR
50	13	MI 342 AgR	342	SP	M.ALVES	ac	pleno	1991.10.31	n	d	ep	iv	u	MI 335 AgR
51	14	MI 345 AgR	345	SP	O.GALLOTTI	ac	pleno	1991.11.06	n	d	ep	iv	u	MI 335 AgR
52	15	MI 296	296	DF	N.SILVEIRA	ac	pleno	1991.11.28	n	d	ep	nc	u	-
53	16	MI 372 AgR	372	SP	C.MELLO	ac	pleno	1991.12.05	n	t	ep	iv	**m**	-
54	17	MI 375 AgR	375	PR	C.VELLOSO	ac	pleno	1991.12.19	n	l (a)	ep	iv	u	-

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: d = descabimento do pedido ao instrumento; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: p = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Entre as ações com pedido de injunções, duas foram julgadas procedentes em parte. Outras oito disseram respeito a recursos, sendo sete agravos regimentais e um recurso em mandado de injunção, todos improvidos.

Os julgamentos decididos por maioria de votos, quatro nesse ano, confirmam a tendência de discussões mais acirradas na Corte. Essa tendência, já havia sido verificada para o ano de 1990, que também teve quatro decisões por maioria.

Em 1992, foram nove decisões apresentadas no quadro 14:

QUADRO 14 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 1992

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	Relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
55	1	MI 326 QO	326	DF	I.GALVÃO	ac	pleno	1992.02.20	n	d	ep	nc	u	MI 188
56	2	MI 176 QO	176	PE	M.AURÉLIO	ac	pleno	1992.04.09	n	l (p)	ep	nc	m	MI 4 (QO)
57	3	**MI 395 QO**	395	**PR**	**M.ALVES**	**ac**	**pleno**	**1992.05.27**	**n**	**l (a)**	**ep**	**nc**	**u**	-
58	4	MI 322	322	DF	N.SILVEIRA	ac	pleno	1992.06.29	n	l (p)	ep	nc	u	MI 4 (QO)
59	5	MI 144	144	SP	S.PERTENCE	ac	pleno	1992.08.03	**p**	d	ep	nc	m	MI 188
60	6	**MI 369**	369	**DF**	**F.REZEK**	**ac**	**pleno**	**1992.08.19**	**p**	-	**ep**	**pp**	**m**	MI 107-QO
61	7	**MI 95**	95	**RR**	**S.PERTENCE**	**ac**	**pleno**	**1992.10.07**	**p**	-	**ep**	**pp**	**m**	MI 107-QO
62	8	MI 306	306	DF	N.SILVEIRA	ac	pleno	1992.11.11	n	po	e	pj	u	-
63	9	**MI 284**	284	**DF**	**M.AURÉLIO**	**ac**	**pleno**	**1992.11.22**	**p**	-	**e**	**pp**	**m**	MI 283

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: d = descabimento do pedido ao instrumento; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: p = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Dos nove, cinco ocorreram por maioria de votos. Foram quatro ações principais e uma questão de ordem. Entre os julgados à unanimidade, duas ações principais e duas questões de ordem.

As causas de extinção se concentraram em aspectos ligados ao não reconhecimento da legitimidade de autores e de pacientes pelo Tribunal.

Destaque-se ainda as três situações julgadas procedentes, os MI 369, 95 e 284.

Após quase cinco anos de jurisprudência, o Supremo firmava-se em linha que primava pelo não conhecimento das ações por causas processuais. Dos 63 julgamentos no período 1988-92, disseram respeito a recursos 19, enquanto 18 ocorreram em análise de questões de ordem. Essa forma de levar a julgamento os mandados de injunção, normalmente tem por finalidade discutir um aspecto processual que impede o julgamento de mérito. Dessa forma, mais da metade dos julgamentos disseram respeito a recursos e a questões de ordem.

Em resumo, apenas cinco ações foram julgadas parcialmente procedentes, os MI 283 e 232 em 1991, e os MI 369, 95 e 284 em 1992.

De 1993, foram 10 decisões apresentadas no Quadro 15:

QUADRO 15 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 1993

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
64	1	MI 316	**316**	DF	N.SILVEIRA	ac	pleno	1993.02.05	n	po	ep	nc	u	
65	2	MI 415 AgR	**415**	SP	O.GALLOTTI	ac	pleno	1993.03.11	n	d	ep	iv	u	
66	3	MI 347	**347**	SC	N.SILVEIRA	ac	pleno	1993.05.07	n	d	ep	nc	u	MI 144
67	4	MI 304 AgR	**304**	DF	M.ALVES	ac	pleno	1993.06.17	n	d(na)	ep	iv	u	
68	5	MI 388	**388**	SP	N.SILVEIRA	ac	pleno	1993.06.24	n	d	ep	nc	u	MI 144
69	6	**MI 384**	**384**	**RJ**	**C.MELLO**	**ac**	**pleno**	**1993.08.05**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**m**	MI 283
70	7	MI 356	**356**	RJ	C.VELLOSO	ac	pleno	1993.10.14	n	l(a)	ep	nc	u	
71	8	MI 211	**211**	DF	M.AURÉLIO	ac	pleno	1993.11.10	n	d(na)	ep	nc	**m**	
72	9	MI 263	**263**	DF	C.VELLOSO	ac	pleno	1993.11.10	n	d(le)	ep	nc	u	
73	10	MI 274 AgR	**274**	DF	M.AURÉLIO	ac	pleno	1993.11.10	n	d(le)	ep	nc	u	

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: d = descabimento do pedido ao instrumento; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: p = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Entre as sete decisões em ações principais de mandados de injunção e os três recursos (agravos), duas do primeiro grupo o foram por maioria.

Apenas o MI 384 foi julgado procedente.

Nove das dez ações foram extintas por razões processuais, entre as quais se destaca o descabimento do pedido em relação ao instrumento processual utilizado em sete oportunidades.

Todas as decisões foram tomadas pela composição plena do Tribunal.

O quadro 16 apresenta as decisões de 1994:

QUADRO 16 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 1994

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
74	1	MI 474	**474**	DF	C.MELLO	desp	monocr.	1994.02.01	n	po	ep	nc	nsa	
75	2	MI 414	**414**	SC	N.SILVEIRA	ac	pleno	1994.03.25	n	I(p)	ep	nc	u	MI 4(QO)
76	3	**MI 361**	**361**	**RJ**	**S.PERTENCE**	**ac**	**pleno**	**1994.04.08**	**p**	-	**ep**	**pp**	**m**	MI 107-QO/MI 144
77	4	**MI 323**	**323**	**DF**	**M.ALVES**	**ac**	**pleno**	**1994.04.08**	**p**	-	**ep**	**pp**	**m**	MI 107-QO
78	5	**MI 447**	**447**	**DF**	**M.ALVES**	**ac**	**pleno**	**1994.05.05**	**p**	-	**ep**	**pp**	**m**	MI 283
79	6	**MI 20**	**20**	**DF**	**C.MELLO**	**ac**	**pleno**	**1994.05.19**	**p**	-	**ep**	**pp**	**m**	MI 107-QO/MI 144
80	7	MI 135	**135**	RJ	C.VELLOSO	ac	pleno	1994.08.05	n	d	ep	nc	u	
81	8	MI 453	**453**	MG	S.SANCHES	desp	monocr.	1994.08.09	n	po	ep	prej	nsa	
82	9	MI 403 AgR	**403**	PR	I.GALVÃO	ac	pleno	1994.08.18	n	I(p)	ep	iv	u	
83	10	MI 420	**420**	RJ	M.AURÉLIO	ac	pleno	1994.08.31	n	d(na)	ep	nc	u	
84	11	**MI 448**	**448**	**RS**	**M.ALVES**	**ac**	**pleno**	**1994.09.05**	**p**	-	**ep**	**pp**	**m**	MI 107-QO / MI 361
85	12	MI 444 QO	**444**	MG	S.SANCHES	ac	pleno	1994.09.29	n	d	ep	nc	u	
86	13	MI 73	**73**	DF	M.ALVES	ac	pleno	1994.10.07	n	d(le)	ep	nc	u	
87	14	**MI 438**	**438**	**GO**	**N.SILVEIRA**	**ac**	**pleno**	**1994.11.11**	**p**	-	**ep**	**pp**	**u**	MI 107-QO/MI 144
88	15	MI 424	**424**	PE	N.SILVEIRA	ac	pleno	1994.11.16	n	d	ep	nc	u	

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: d = descabimento do pedido ao instrumento; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **I (a)** = Ilegitimidade ativa; **I (p)** ilegitimidade passiva; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: p = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Entre as 15 decisões, destaque para as seis procedentes, ainda que parcialmente, com o emprego do precedente do MI 107-QO.

Das sete julgadas improcedentes, seis o foram por razões de descabimento do instrumento para o caso e duas pela perda do objeto da demanda.

Houve dois julgamentos monocráticos, também extintos por razões processuais.

No total, foram 13 decisões pelo pleno e duas monocráticas.

O Quadro 17 organizou as decisões de 1995:

QUADRO 17 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI – 1995

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	Relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
89	1	**MI 470**	**470**	**RJ**	**C.MELLO**	**ac**	**pleno**	**1995.02.15**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**m**	MI 107-QO / MI 361
90	2	MI 288	**288**	DF	C.MELLO	desp	monocr.	1995.04.25	n	po	ep	prej	nsa	
91	3	**MI 457**	**457**	**SP**	**M.ALVES**	**ac**	**pleno**	**1995.05.26**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**m**	MI 107-QO / MI 361
92	4	**MI 430**	**430**	**DF**	**M.AURÉLIO**	**ac**	**pleno**	**1995.05.26**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**m**	MI 107-QO / MI 361
93	5	MI 487	**487**	DF	C.MELLO	desp	monocr.	1995.06.22	n	d(le)	e	ns	nsa	
94	6	MI 491 MC	491	SP	S.PERTENCE	ac	**d.pres.**	1995.07.10	n	l(a)	ep	nc	nsa	
95	7	**MI 472**	**472**	**DF**	**C.MELLO**	**ac**	**pleno**	**1995.09.06**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**m**	MI 107-QO / MI 361
96	8	MI 462	**462**	MG	M.ALVES	ac	pleno	1995.09.06	n	d	ep	nc	u	MI 444-QO
97	9	MI 496	**496**	SP	C.MELLO	desp	monocr.	1995.09.14	n	l(p)	ep	ns	nsa	
98	10	MI 468	**468**	PR	N.SILVEIRA	ac	pleno	1995.10.18	n	l(p)	ep	nc	u	MI 4 (QO)
99	11	MI 426	**426**	PR	I.GALVÃO	ac	pleno	1995.10.19	n	po	ep	prej	u	
100	12	MI 477	**477**	RJ	M.ALVES	ac	pleno	1995.10.26	n	l(a)	ep	nc	m	
101	13	MI 311	**311**	SP	O.GALLOTTI	ac	pleno	1995.11.16	n	l(a)	ep	nc	u	
102	14	MI 510 MC	**510**	DF	C.MELLO	desp	monocr.	1995.11.16	n	-	ep	ind	nsa	MI 335
103	15	MI 520 MC	**520**	SP	C.MELLO	desp	monocr.	1995.12.13	n	-	ep	ind	nsa	MI 335

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: cj = coisa julgada; **d** = descabimento do pedido ao instrumento; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: p = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **ind** = cautelar indeferida; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Entre as 15 decisões, nove ocorreram de forma colegiada e seis monocraticamente, sendo uma dessas pela Presidência do Tribunal. Observa-se um aumento significativo das decisões individuais de ministros no quadro geral de decisões.

Das nove decisões colegiadas, quatro foram procedentes e cinco extintas por motivos processuais.

As seis monocráticas foram extintas também por razões processuais.

O quadro 18 apresenta as decisões de 1996:

QUADRO 18 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 1996

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
104	1	MI 540 MC	**540**	RJ	C.MELLO	desp	monocr.	1996.07.17	n	-	ep	ind	nsa	MI 335
105	2	MI 542 MC	542	SP	C.MELLO	desp	monocr.	1996.10.21	n	-	ep	ind	nsa	MI 335
106	3	**MI 59 AgR**	**59**	DF	O.GALLOTTI	ac	pleno	1996.10.31	n	d(na)	ep	iv	u	MI 79 AgR

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: d = descabimento do pedido ao instrumento; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: p = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **ind** = cautelar indeferida; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

O ano de 1996 apresentou um número bastante reduzido de decisões, apenas três.

Foram duas medidas cautelares em mandados de injunção, decidas monocraticamente e um recurso (agravo) decidido pelo pleno.

Ao final, todas as decisões foram pela improcedência dos pedidos.

O Quadro 19 apresenta as decisões de 1997:

QUADRO 19 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 1997

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
107	1	**MI 498**	**498**	DF	M.AURÉLIO	ac	pleno	1997.02.06	n	d	ep	nc	u	
108	2	MI 551	551	RJ	C.MELLO	desp	monocr.	1997.04.07	n	l(a)	ep	ns	nsa	MI 188
109	3	MI 510	510	DF	C.MELLO	desp	monocr.	1997.04.22	n	cj	ep	ns	nsa	
110	4	**MI 516**	**516**	SP	M.ALVES	ac	pleno	1997.04.24	n	cj	ep	nc	u	
111	5	MI 553	553	SP	C.MELLO	desp	monocr.	1997.05.13	n	d	ep	ns	nsa	MI 335
112	6	MI 553 MC	553	SP	C.MELLO	desp	monocr.	1997.05.20	n	d	ep	prej	nsa	
113	7	**MI 507**	**507**	SP	N.SILVEIRA	ac	pleno	1997.05.26	n	cj	ep	nc	u	
114	8	**MI 506**	**506**	MS	N.SILVEIRA	ac	pleno	1997.06.05	n	d	ep	nc	u	MI 347
115	9	MI 539	**539**	PR	M.ALVES	ac	pleno	1997.06.26	n	po	ep	prej	u	

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: cj = coisa julgada; **d** = descabimento do pedido ao instrumento; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: p = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **ind** = cautelar indeferida; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Em 1997 foram cinco decisões colegiadas e quatro monocráticas.

As quatro monocráticas foram extintas por motivos processuais, três ações principais e uma cautelar.

Entre as decisões do pleno, todas ocorreram em ações principais que foram extintas também por questões processuais.

No resumo, as nove ações foram extintas por motivos processuais, fato que vinha se repetindo dos últimos anos e demonstra o rigor do Tribunal que acabou por funcionar como um filtro prévio dos julgamentos de mérito.

O quadro 20 organiza as decisões de 1998:

QUADRO 20 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 1998

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
116	1	MI 569	569	MG	C.MELLO	desp	**d.pres.**	1998.01.20	n	d	ep	ns	nsa	
117	2	**MI 102**	**102**	PE	M.AURÉLIO	ac	pleno	1998.02.12	n	po	ep	prej	m	
118	3	**MI 571 QO**	**571**	SP	S.PERTENCE	ac	pleno	1998.10.08	n	l(p)	ep	nc	u	
119	4	**MI 575 AgR**	**575**	DF	M.AURÉLIO	ac	pleno	1998.10.29	n	po	ep	ns	u	

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: d = descabimento do pedido ao instrumento; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: p = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Foram quatro decisões em 1998.

Três do pleno e uma monocrática, pela Presidência do Tribunal.

Contudo, todas foram extintas por razões processuais, dentre as quais se destacou a perda do objeto, em duas oportunidades, uma dela por maioria de votos.

Ao final, foram uma questão de ordem, um agravo e duas ações principais.

O quadro 21 organiza as decisões de 1999:

QUADRO 21 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 1999

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	Relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
120	1	MI 595	595	MA	C.VELLOSO	desp	monocr.	1999.02.09	n	d(le)	ep	ns	nsa	MI 375-AgR
121	2	MI 596	596	SP	N.JOBIM	desp	monocr.	1999.02.23	n	d(le)	ep	ns	nsa	
122	3	**MI 595 AgR**	**595**	MA	C.VELLOSO	ac	pleno	1999.03.17	n	l(a)	ep	iv	u	
123	4	MI 603	603	DF	M.ALVES	desp	monocr.	1999.06.26	n	d(ijp)	ep	ns	nsa	
124	5	MI 613	613	RJ	M.CORRÊA	desp	monocr.	1999.09.01	n	d	ep	ns	nsa	MI 595-AgR
125	6	MI 604	604	SP	M.AURÉLIO	desp	monocr.	1999.09.14	n	d	ep	ns	nsa	
126	7	MI 612	612	GO	C.MELLO	desp	monocr.	1999.11.04	n	d	ep	nc	nsa	

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: d = descabimento do pedido ao instrumento; **d (ijp)** = descabimento – impossibilidade jurídica do pedido; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: p = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto; **rinf** = requisitem-se informações para a análise do pedido de liminar.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Entre as sete decisões de 1999, seis resultaram de juízos monocráticos que extinguiram todas as ações por motivos processuais. O descabimento do pedido ao instrumento utilizado foi o motivo de seis desses casos.

A única decisão do pleno ocorreu no julgamento de um agravo, também extinto por ilegitimidade da parte autora, também um motivo processual.

O quadro 22 apresenta as decisões de 2000:

QUADRO 22 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 2000

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	Relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
127	1	MI 621 MC	621	MS	M.CORRÊA	desp	monocr.	2000.03.03	n	d	ep	rinf	nsa	
128	2	MI 564	564	MG	M.CORRÊA	desp	monocr.	2000.04.07	n	l(p)	ep	ns	nsa	
129	3	MI 609 AgR	609	RJ	O.GALLOTTI	ac	pleno	2000.06.01	n	d	ep	iv	u	
130	4	MI 608 QO	608	RJ	S.PERTENCE	ac	pleno	2000.06.01	n	d	ep	nc	u	
131	5	MI 406	406	SP	M.CORRÊA	desp	monocr.	2000.06.07	n	po	ep	prej	nsa	
132	6	MI 631 MC	631	MS	C.VELLOSO	ac	**d.pres.**	2000.07.20	n	-	ep	rinf	nsa	
133	7	MI 631 **(MC)**	631	MS	I.GALVÃO	desp	monocr.	2000.08.16	n	-	ep	rinf	nsa	
134	8	**MI 543**	**543**	**DF**	**O.GALLOTTI**	**ac**	**pleno**	**2000.10.26**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**m**	**MI 283**
135	9	MI 464	464	SP	N.JOBIM	desp	monocr.	2000.11.13	n	d	ep	ns	nsa	
136	10	MI 465	465	SP	N.JOBIM	desp	monocr.	2000.11.14	n	d(na)	ep	ns	nsa	
137	11	MI 623 MC	623	SP	C.MELLO	desp	monocr.	2000.11.30	n	d	ep	ns	nsa	

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: d = descabimento do pedido ao instrumento; **d (ijp)** = descabimento – impossibilidade jurídica do pedido; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: p = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto; **rinf** = requisitem-se informações para a análise do pedido de liminar.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Observa-se a confirmação da superioridade do número de decisões monocráticas[20] sobre as decisões colegiadas. Em 2000, foram 8 x 3, considerada a decisão da Presidência entre as primeiras. Entre as oito monocráticas, seis foram extintas por razões processuais enquanto em duas foram determinadas a prestação de informações das autoridades impetradas.

Após mais de cinco anos, uma nova decisão procedente surge no julgamento do MI 543, ainda que por maioria de votos[21]. As outras duas, uma questão de ordem e um agravo, foram extintos também por motivos processuais.

O quadro 23 apresenta as decisões em mandados de injunção de 2001:

QUADRO 23 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 2001

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	Relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
138	1	MI 636 MC	636	PR	M.CORRÊA	desp	monocr.	2001.02.22	n	d	ep	ind	nsa	
139	2	MI 638	638	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2001.03.02	n	d	ep	ns	nsa	
140	3	MI 637 MC	637	PR	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2001.03.06	n	-	ep	rinf	nsa	
141	4	MI 626	626	SP	M.AURÉLIO	ac	pleno	2001.03.14	n	d(na)	ep	nc	u	
142	5	MI 634	634	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2001.03.15	n	-	ep	rinf	nsa	
143	6	MI 637	637	PR	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2001.04.01	n	I(reg)	ep	ns	nsa	
144	7	MI 641	641	DF	I.GALVÃO	desp	monocr.	2001.05.22	n	I(a)	ep	ns	nsa	
145	8	MI 635 QO	635	DF	N.JOBIM	ac	pleno	2001.06.29	n	d	ep	nc	u	
146	9	MI 643	643	DF	M.CORRÊA	desp	monocr.	2001.08.01	n	d	ep	ns	nsa	
147	10	MI 633 MC	633	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2001.08.01	n	d	ep	ns	nsa	
148	11	MI 642	642	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2001.08.01	n	d	ep	ns	nsa	
149	12	MI 645	645	RJ	E.GRACIE	desp	monocr.	2001.08.03	n	d	ep	ns	nsa	
150	13	MI 647 MC	647	DF	I.GALVÃO	desp	monocr.	2001.08.13	n	-	ep	rinf	nsa	
151	14	MI 594	594	MG	I.GALVÃO	desp	monocr.	2001.08.13	n	po	ep	prej	nsa	MI 152-AgR
152	15	**MI 542**	**542**	**SP**	**C.MELLO**	**ac**	**pleno**	**2001.08.29**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**u**	**MI 283**
153	16	**MI 621**	**621**	**MS**	**M.CORRÊA**	**ac**	**pleno**	**2001.08.29**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**u**	**MI 283**
154	17	MI 537	537	SC	M.CORRÊA	desp	monocr.	2001.08.30	n	I(a)	ep	nc	nsa	MI 595-AgR
155	18	**MI 605**	**605**	RJ	I.GALVÃO	ac	pleno	2001.08.30	n	I(a)	ep	nc	u	
156	19	MI 649	649	SP	N.JOBIM	desp	monocr.	2001.09.12	n	I(p)	ep	nc	nsa	

[20] Segundo o art. 21 do Regimento Interno do STF, publicado na versão original no DJ de 27.out.1980, são atribuições do relator: *"IX – julgar prejudicado o pedido ou recurso que haja perdido o objeto;"* (...) "*§1º., Poderá o relator arquivar ou negar seguimento a pedido ou recurso manifestamente intempestivo, incabível ou improcedente e, ainda, quando contrariar a jurisprudência predominante do Tribunal, ou for evidente a sua incompetência."* Versão original disponível em www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislaçcaoRegimentoInterno/anexo/REGIMENTOINTERNO19801.pdf (Consulta em 16.jul.2012).

[21] A última constou na linha 95 (numeração geral), do quadro de 1995, decisão em 06.set.95 no julgamento do MI 472.

157	20	MI 650 MC	650	SP	M.CORRÊA	desp	monocr.	2001.09.19	p	-	ep	rinf	nsa	
158	21	**MI 278**	**278**	**MG**	**E.GRACIE**	**ac**	**pleno**	**2001.10.03**	**p**	**-**	**e**	**pp**	**m**	**MI 107-QO / MI 95**
159	22	**MI 588**	**588**	**MS**	**E.GRACIE**	**ac**	**pleno**	**2001.10.03**	**p**	**-**	**e**	**pp**	**m**	**MI 107-QO / MI 361**
160	23	**MI 587**	**587**	**MT**	**S.PERTENCE**	**ac**	**pleno**	**2001.10.03**	**p**	**-**	**e**	**pp**	**m**	**MI 107-QO / MI 361**
161	24	MI 294	294	DF	M.ALVES	desp	monocr.	2001.10.04	n	po	ep	prej	nsa	
162	25	MI 481	481	DF	C.VELLOSO	desp	monocr.	2001.10.05	n	po	ep	prej	nsa	
163	26	MI 651	651	MG	C.VELLOSO	desp	monocr.	2001.10.10	p	-	ep	pr	nsa	
164	27	MI 648 [MC]	648	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2001.10.18	p	-	ep	rinf	nsa	
165	28	MI 652 MC	652	RJ	E.GRACIE	desp	monocr.	2001.10.18	p	-	ep	rinf	nsa	
166	29	MI 607	607	RJ	C.MELLO	desp	monocr.	2001.10.25	n	d(le)	ep	nc	nsa	
167	30	MI 528	528	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2001.10.31	n	l(p)	ep	nc	nsa	
168	31	MI 546	546	SP	C.VELLOSO	desp	monocr.	2001.11.08	n	d	ep	ns	nsa	
169	32	MI 641 QO	641	DF	I.GALVÃO	desp	monocr.	2001.11.22	n	po	ep	prej	nsa	
170	33	MI 656	656	DF	I.GALVÃO	desp	monocr.	2001.11.22	n	n	ep	ns	nsa	
171	34	**MI 584**	**584**	**SP**	**M.ALVES**	**ac**	**pleno**	**2001.11.29**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**u**	**MI 107-QO / MI 361**
172	35	MI 659 MC	659	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2001.12.14	p	d	ep	ind	nsa	
173	36	MI 662	662	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2001.12.19	n	d	ep	ns	nsa	

Alcance: **i** = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: **d** = descabimento do pedido ao instrumento; **d (ijp)** = descabimento – impossibilidade jurídica do pedido; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **ext** = processo já extinto; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **l (reg)** = legitimidade não regularizada; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: **ep** = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: **def** = deferido pedido; **p** = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **ind** = indeferido o pedido; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto; **pr** = providência da parte requerida; **inf** = requisitem-se informações para a análise do pedido de liminar.

Votação: **m** = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Entre as 36 decisões de 2001, nove ocorreram pelo pleno do Tribunal enquanto 27 se deram monocraticamente.

Das 27 monocráticas, seis foram despachos determinando o oferecimento de informações pelas autoridades impetradas. As outras 21 foram extintas por motivos processuais, entre os quais predominou o descabimento entre o pedido e os parâmetros fixados pelo Tribunal para o uso do instrumento, em nove decisões.

Entre as nove julgadas pelo pleno destaque para as seis que foram julgadas parcialmente procedentes enquanto outras três foram extintas por razões processuais.

Observa-se, contudo, que o parâmetro para o julgamento das procedentes permaneceu sendo o do MI 107-QO.

O quadro 24 apresenta as decisões de 2002:

QUADRO 24 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 2002

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
174	1	MI 31	31	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2002.02.01	n	l(p)	ep	nc	nsa	
175	2	MI 568	568	RS	C.MELLO	desp	monocr.	2002.02.01	n	po	ep	prej	nsa	
176	3	MI 646 MC	646	DF	S.PERTENCE	desp	monocr.	2002.02.06	n	po	ep	prej	nsa	
177	4	MI 657	657	DF	N.JOBIM	desp	monocr.	2002.02.14	n	po	ep	prej	nsa	MI 641
178	5	MI 644	644	DF	N.JOBIM	desp	monocr.	2002.02.19	n	ext	ep	ns	nsa	
179	6	**MI 641 AgR**	**641**	DF	I.GALVÃO	ac	pleno	2002.02.20	n	po	ep	nc	u	
180	7	MI 655	655	DF	M.ALVES	desp	monocr.	2002.02.26	n	d(ijp)	ep	ns	nsa	
181	8	MI 659	659	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2002.03.12	p	-	ep	iv	def	
182	9	MI 658	658	DF	M.CORRÊA	desp	monocr.	2002.03.19	n	po	ep	ns	nsa	
183	10	MI 661	661	DF	N.SILVEIRA	desp	monocr.	2002.04.15	n	po	ep	prej	nsa	
184	11	**MI 475**	**475**	SP	N.SILVEIRA	ac	pleno	2002.04.17	n	po	ep	prej	u	
185	12	MI 663	663	DF	C.VELLOSO	desp	monocr.	2002.04.19	n	po	ep	nc	nsa	
186	13	**MI 627**	**627**	SP	N.SILVEIRA	ac	pleno	2002.04.22	n	l(a)	ep	nc	u	
187	14	**MI 545**	**545**	RS	I.GALVÃO	ac	pleno	2002.04.24	n	d(ijp)	ep	nc	u	
188	15	**MI 485**	**485**	**MT**	**M.CORRÊA**	**ac**	**pleno**	**2002.04.25**	**p**	**-**	**e**	**pp**	**m**	**MI 107-QO / MI 20**
189	16	MI 648	648	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2002.04.25	n	po	ep	prej	nsa	
190	17	MI 668	668	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2002.04.26	n	d(ijp)	ep	nc	nsa	
191	18	**MI 585**	**585**	**TO**	**I.GALVÃO**	**ac**	**pleno**	**2002.05.15**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**m**	**MI 107-QO / MI 20**
192	19	**MI 593**	**593**	MG	M.ALVES	ac	pleno	2002.05.20	n	po	ep	prej	u	
193	20	MI 670	670	ES	M.CORRÊA	desp	monocr.	2002.05.20	n	-	ep	rinf	nsa	
194	21	MI 648	648	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2002.05.28	n	-	ep	def	nsa	
195	22	MI 583	583	RJ	M.CORRÊA	desp	monocr.	2002.05.29	n	d	ep	ns	nsa	
196	23	**MI 616**	**616**	SP	N.JOBIM	ac	pleno	2002.06.17	n	po	ep	prej	u	
197	24	MI 667	667	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2002.06.28	n	po	ep	ns	nsa	
198	25	MI 533	533	SP	C.MELLO	desp	monocr.	2002.08.01	n	po	ep	ns	nsa	
199	26	MI 638 AgR	638	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2002.08.01	n	t	ep	ns	nsa	
200	27	MI 301	301	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2002.08.01	n	po	ep	prej	nsa	
201	28	MI 647	647	DF	I.GALVÃO	desp	monocr.	2002.08.14	n	po	ep	prej	nsa	
202	29	**MI 628**	**628**	RJ	S.SANCHES	ac	pleno	2002.08.19	n	d(el)	ep	nc	m	
203	30	MI 576	576	RJ	I.GALVÃO	desp	monocr.	2002.08.21	n	d	ep	ns	nsa	MI 668
204	31	**MI 611**	**611**	**SP**	**S.SANCHES**	**ac**	**pleno**	**2002.08.21**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**m**	**MI 107-QO / MI 361**
205	32	MI 652	652	RJ	E.GRACIE	desp	monocr.	2002.08.26	n	po	ep	ns	nsa	
206	33	**MI 582**	**582**	RJ	S.SANCHES	ac	pleno	2002.08.28	n	d(ijp)	ep	nc	u	
207	34	MI 676	676	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2002.09.03	n	d	ep	ns	nsa	
208	35	MI 671	671	SP	I.GALVÃO	desp	monocr.	2002.10.01	n	po	ep	ns	nsa	
209	36	MI 677	677	RJ	G.MENDES	desp	monocr.	2002.10.02	n	n	ep	ns	nsa	
210	37	MI 600	600	BA	C.VELLOSO	desp	monocr.	2002.11.22	n	d	ep	ns	nsa	
211	38	MI 581	581	RJ	C.VELLOSO	desp	monocr.	2002.11.22	n	d	ep	nc	nsa	
212	39	MI 674	674	RJ	C.VELLOSO	desp	monocr.	2002.11.22	n	d	ep	nc	nsa	
213	40	MI 590	590	RJ	C.VELLOSO	desp	monocr.	2002.11.25	n	d	ep	nc	nsa	
214	41	**MI 627 ED**	**627**	SP	G.MENDES	ac	pleno	2002.12.05	n	d	ep	rej	nsa	MI 545
215	42	MI 679 MC	679	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2002.12.10	n	d	ep	nc	nsa	
216	43	MI 669 MC rec	669	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2002.12.11	p	d	ep	ind	nsa	

Alcance: **i** = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: **d** = descabimento do pedido ao instrumento; **d (ijp)** = descabimento – impossibilidade jurídica do pedido; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: **ep** = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: **p** = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **ind** = cautelar indeferida; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto; **rinf** = requisitem-se informações para a análise do pedido de liminar.

Votação: **m** = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Entre as 43 decisões, 12 ocorreram pelo pleno do Tribunal e 29 monocraticamente. Das decisões do pleno, três foram julgadas procedentes e outras nove extintas por razões processuais, entre sete ações principais e dois recursos.

Das 43 decisões monocráticas, todas foram extintas por motivos processuais. Dessas, foram doze por descabimento e dezessete pela perda do objeto.

A linha restritiva do Tribunal se manifestava tanto nos julgamentos do pleno, sob o amparo do MI 107-QO, mas também no crivo monocrático dos ministros.

A perda do objeto, por outro lado, pode evidenciar o longo percurso de tramitação dos mandados de injunção no Supremo, em função da superveniência da elaboração da legislação objeto da omissão apontada.

O quadro 25 apresenta as decisões de 2003:

QUADRO 25 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 2003

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
217	1	MI 678	678	RS	M.ALVES	desp	monocr.	2003.02.07	n	d(ijp)	ep	nc	nsa	
218	**2**	**MI 562**	**562**	**RS**	**C.VELLOSO**	**ac**	**pleno**	**2003.02.20**	**p**	**-**	**ep**	**pp**	**m**	**MI 283**
219	3	MI 684 MC	684	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2003.03.05	n	d	ep	ns	nsa	
220	4	MI 629	629	SP	M.CORRÊA	desp	monocr.	2003.03.12	n	po	ep	ns	nsa	
221	5	MI 650	650	SP	M.CORRÊA	desp	monocr.	2003.03.19	n	l(p)	ep	ns	nsa	
222	6	**MI 590 AgR**	**590**	RJ	C.VELLOSO	ac	pleno	2003.03.26	n	l(a)	ep	iv	u	
223	7	MI 592	592	SP	M.CORRÊA	desp	monocr.	2003.03.26	n	d	ep	nc	nsa	MI 444
224	8	**MI 600 AgR**	**600**	BA	C.VELLOSO	ac	pleno	2003.03.26	n	d(le)	ep	nc	u	
225	9	MI 685	685	DF	M.CORRÊA	desp	monocr.	2003.05.14	n	-	ep	rinf	nsa	
226	10	**MI 589**	**589**	CE	G.MENDES	ac	pleno	2003.05.15	n	d	ep	nc	u	
227	11	MI 586	586	RJ	N.JOBIM	desp	monocr.	2003.06.24	n	d	ep	nc	nsa	MI 107-QO / MI 20
228	12	MI 547	547	BA	N.JOBIM	desp	monocr.	2003.06.24	n	po	ep	nc	nsa	
229	13	MI 579	579	RS	E.GRACIE	desp	monocr.	2003.06.30	n	po	ep	prej	nsa	MI 444
230	14	MI 691	691	SP	E.GRACIE	desp	monocr.	2003.08.29	n	po	ep	prej	nsa	
231	15	MI 686	686	DF	C.VELLOSO	desp	monocr.	2003.09.17	n	po	ep	prej	nsa	
232	16	MI 692 MC	692	DF	C.BRITTO	desp	monocr.	2003.10.08	p	d	ep	ind	nsa	
233	17	MI 694	694	PR	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2003.11.13	p	d	ep	nc	nsa	
234	18	MI 692	692	DF	C.BRITTO	desp	monocr.	2003.11.26	p	d	ep	nc	nsa	
235	19	MI 688	688	RJ	C.MELLO	desp	monocr.	2003.11.27	n	d	ep	nc	nsa	
236	20	MI 695	695	MA	S.PERTENCE	desp	monocr.	2003.12.19	p	-	ep	rinf	nsa	

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: d = descabimento do pedido ao instrumento; **d (ijp)** = descabimento – impossibilidade jurídica do pedido; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **ext** = processo já extinto; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** Ilegitimidade passiva; **l (reg)** = legitimidade não regularizada; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: def = deferido pedido; **p** = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **ind** = indeferido o pedido; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto; **pr** = providência da parte requerida; **inf** = requisitem-se informações para a análise do pedido de liminar.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Em 2003, prevaleceram quantitativamente as decisões monocráticas sobre as do pleno, 16 x 4. Mais uma vez, ampla maioria das ações julgadas monocraticamente foram extintas por razões processuais, salvo em duas oportunidades em que foram requisitadas informações dos impetrados.

Dessa forma, catorze extinções ocorreram entre as quais oito por descabimento e cinco pela perda do objeto do pedido.

Entre as quatro decisões do pleno, foram duas em ações principais e duas em recursos. Uma das decisões em ações principais foi julgada procedente e a outra extinta. Os recursos foram extintos por motivos processuais.

O quadro 26 organizou as decisões de 2004:

QUADRO 26 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 2004

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
237	1	MI 696	696	PR	N.JOBIM	ac	**d.pres.**	2004.01.21	n	d	ep	iv	nsa	MI 590-AgR
238	2	MI 697	697	DF	N.JOBIM	ac	**d.pres.**	2004.01.23	n	l	ep	iv	nsa	MI 590-AgR
239	3	MI 689 MC	689	PB	N.JOBIM	desp	monocr.	2004.01.30	n	d	ep	ind	nsa	
240	4	**MI 592 AgR**	**592**	SP	M.AURÉLIO	ac	pleno	2004.03.04	n	d	ep	iv	u	MI 444
241	5	MI 554	554	SP	G.MENDES	desp	monocr.	2004.04.02	n	d	ep	ns	nsa	
242	6	MI 680	680	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2004.04.02	n	d	ep	ns	nsa	
243	7	MI 699	699	BA	C.MELLO	desp	monocr.	2004.04.14	n	d	ep	ns	nsa	
244	8	MI 698	698	DF	C.VELLOSO	desp	monocr.	2004.04.19	n	po	ep	prej	nsa	
245	9	MI 703	703	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2004.05.10	n	-	ep	rinf	nsa	
246	10	MI 701	701	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2004.05.13	n	-	ep	rinf	nsa	
247	11	MI 702	702	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2004.05.13	n	-	ep	rinf	nsa	
248	12	MI 681	681	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2004.08.04	n	d	ep	ns	nsa	
249	13	MI 694	694	PR	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2004.08.09	n	d	ep	ns	nsa	
250	14	MI 682	682	DF	C.BRITTO	desp	monocr.	2004.08.09	n	d	ep	ns	nsa	MI 444
251	15	MI 640	640	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2004.08.09	n	d	ep	nc	nsa	
252	16	MI 710	710	AL	E.GRACIE	desp	monocr.	2004.08.16	n	d	ep	ns	nsa	
253	17	**MI 702**	**702**	DF	M.AURÉLIO	ac	pleno	2004.08.29	n	d	ep	nc	u	
254	18	MI 712 MC	712	PA	E.GRAU	desp	monocr.	2004.09.17	p	-	ep	rinf	nsa	
255	19	**MI 703**	**703**	DF	M.AURÉLIO	ac	pleno	2004.09.23	n	d	ep	nc	u	
256	20	**MI 701**	**701**	DF	M.AURÉLIO	ac	pleno	2004.09.24	n	d	ep	nc	u	
257	21	**MI 685**	**685**	**DF**	**J.BARBOSA RED.**	**ac**	**pleno**	**2004.10.13**	**n**	**d**	**ep**	**nc**	**m**	
258	22	MI 714	714	RS	C.VELLOSO	desp	monocr.	2004.10.15	n	-	ep	rinf	nsa	
259	23	MI 713	**713**	MG	S.PERTENCE	desp	monocr.	2004.10.27	n	d	ep	nc	nsa	
260	24	MI 714	714	RS	C.VELLOSO	desp	monocr.	2004.12.14	n	d(na)	ep	nc	nsa	

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: **d** = descabimento do pedido ao instrumento; **d (ijp)** = descabimento – impossibilidade jurídica do pedido; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **ext** = processo já extinto; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **l (reg)** = legitimidade não regularizada; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: def = deferido pedido; **p** = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **ind** = indeferido o pedido; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto; **pr** = providência da parte requerida; **inf** = requisitem-se informações para a análise do pedido de liminar.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Em 2004, foram cinco decisões do pleno e 19 monocráticas.

Todas as ações julgadas pelo pleno foram extintas em função do descabimento entre o pedido e o objeto do mandado de injunção. Apenas o MI 685 teve essa decisão tomada por maioria, as demais o foram pela unanimidade de votos.

Entre as 19 decisões monocráticas, duas ocorreram pela Presidência do Tribunal. Essas duas foram extintas por motivos processuais.

Entre as 17 outras, 14 foram extintas por motivos processuais e cinco se destinaram à requisição de informações. Das 14, nove foram decidadas em razão do descabimento do uso da ação ao pedido.

O quadro 27 apresenta as decisões de 2005:

QUADRO 27 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 2005

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
261	1	MI 619	619	BA	G.MENDES	desp	monocr.	2005.02.11	n	d	ep	nc	nsa	MI 668
262	2	MI 669	669	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2005.02.11	n	d	ep	nc	nsa	MI 668
263	3	MI 715	715	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2005.02.25	n	d	ep	nc	nsa	
264	4	MI 711	711	SP	C.PELUSO	desp	monocr.	2005.04.07	n	d	ep	nc	nsa	
265	5	MI 717	717	SP	G.MENDES	desp	monocr.	2005.04.20	n	l(a)	ep	nc	nsa	
266	6	MI 720	720	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2005.05.04	n	d	ep	nc	nsa	MI 444
267	7	MI 718	718	DF	C.BRITTO	desp	monocr.	2005.05.09	n	d	ep	nc	nsa	MI 682
268	8	MI 722	722	DF	S.PERTENCE	desp	monocr.	2005.05.23	n	d	ep	nc	nsa	MI 444
269	9	MI 719	719	DF	C.PELUSO	desp	monocr.	2005.05.24	n	d	ep	nc	nsa	MI 444
270	10	MI 715 (RO)	715	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2005.06.06	n	d	ep	nc	nsa	
271	11	MI 723 MC	723	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2005.06.06	n	d	ep	nc	nsa	
272	12	MI 654	654	RJ	S.PERTENCE	desp	monocr.	2005.06.13	n	d	ep	nc	nsa	MI 444
273	13	MI 87	87	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2005.08.03	n	d	ep	ns	nsa	
274	14	**MI 646 AgR**	**646**	DF	S.PERTENCE	ac	pleno	2005.08.04	n	po	ep	prej	u	
275	15	MI 724	724	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2005.08.22	n	d	ep	nc	nsa	MI 642
276	16	MI 716	716	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2005.08.24	n	d	ep	nc	nsa	
277	17	MI 726	726	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2005.09.14	n	po	ep	nc	nsa	
278	18	MI 727	727	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2005.10.04	n	d	ep	nc	nsa	
279	19	**MI 634 AgR**	**634**	DF	S.PERTENCE	ac	pleno	2005.10.26	n	po	ep	nc	u	
280	20	MI 630	630	MA	J.BARBOSA	desp	monocr.	2005.12.05	n	po	ep	nc	nsa	MI 642
281	21	MI 730 MC	730	SP	G.MENDES	desp	monocr.	2005.12.19	n	d	ep	nc	nsa	

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: d = descabimento do pedido ao instrumento; **d (ijp)** = descabimento – impossibilidade jurídica do pedido; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **ext** = processo já extinto; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **l (reg)** = legitimidade não regularizada; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: def = deferido pedido; **p** = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **ind** = indeferido o pedido; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto; **pr** = providência da parte requerida; **inf** = requisitem-se informações para a análise do pedido de liminar.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Novamente, predominaram as decisões monocráticas diante das colegiadas, 19 x 2. Essas minoritárias, ocorreram em julgamentos de recursos (agravos) desprovidos em razão da perda do objeto do pedido.

Entre as 19 decisões monocráticas, 15 foram extintas com fundamento no descabimento e outras duas pela perda do objeto.

Pelo segundo ano consecutivo, não houve decisão procedente em mandado de injunção.

O quadro 28 apresenta as decisões de 2006:

QUADRO 28 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 2006

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
282	1	MI 732 MC	732	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2006.03.03	n	d	ep	nc	nsa	
283	2	MI 683	683	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2006.03.15	n	l(p)	ep	ns	nsa	
284	3	MI 733	733	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2006.03.24	n	d	ep	ns	nsa	
285	4	MI 734	734	DF	C.BRITTO	desp	monocr.	2006.05.29	n	d(le)	ep	ns	nsa	
286	5	MI 555	555	SP	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2006.05.30	n	po	ep	ns	nsa	
287	6	**MI 698 AgR**	**698**	DF	R.LEWANDOWSKI	ac	pleno	2006.05.31	n	po	ep	ns	nsa	
288	7	**MI 689**	**689**	PB	E.GRAU	ac	pleno	2006.06.07	n	d	ep	nc	nsa	
289	8	MI 672	672	DF	C.PELUSO	desp	monocr.	2006.08.25	n	l(p)	ep	nc	nsa	MI 444
290	9	MI 740	740	DF	S.PERTENCE	desp	monocr.	2006.09.22	n	d	ep	nc	nsa	MI 444
291	10	MI 737	737	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2006.11.16	n	d	ep	nc	nsa	MI 668
292	11	MI 744	744	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2006.12.12	n	d	ep	nc	nsa	

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: d = descabimento do pedido ao instrumento; **d (ijp)** = descabimento – impossibilidade jurídica do pedido; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **ext** = processo já extinto; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **l (reg)** = legitimidade não regularizada; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: def = deferido pedido; **p** = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **ind** = indeferido o pedido; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **pj** = prejudicado – perda do objeto; **pr** = providência da parte requerida; **inf** = requisitem-se informações para a análise do pedido de liminar.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Em 2006 foram nove decisões monocráticas e duas pelo pleno do Tribunal. Entre essas, um recurso (agravo) e uma ação principal, ambos extintos por razões processuais.

Entre as nove decisões monocráticas, seis se deram em função de terem sido considerados descabidos os pedidos ao instrumento utilizado.

O quadro 29 organizou as decisões de 2007:

QUADRO 29 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 2007

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
293	**1**	**MI 695**	**695**	**MA**	**S.PERTENCE**	**ac**	**pleno**	**2007.03.01**	**p**	**-**	**ep**	**p**	**u**	**MI 107-QO / MI 20**
294	2	MI 749	749	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2007.03.16	n	-	ep	rein	nsa	
295	3	MI 751	751	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2007.03.22	n	d(le)	ep	ns	nsa	
296	4	MI 742	742	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2007.04.20	n	d(le)	ep	ns	nsa	MI 642
297	5	MI 739	739	DF	C.BRITTO	desp	monocr.	2007.05.02	n	d	ep	ns	nsa	MI 698 / MI 696
298	6	**MI 725**	**725**	RO	G.MENDES	ac	pleno	2007.05.10	n	l(a)	ep	nc	m	
299	7	MI 753	753	DF	S.PERTENCE	desp	monocr.	2007.05.10	n	d	ep	nc	nsa	MI 701
300	8	MI 610	610	RJ	G.MENDES	desp	monocr.	2007.06.11	n	d	ep	nc	nsa	MI 608
301	9	MI 752	752	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2007.06.14	n	d	ep	ns	nsa	
302	10	MI 754 MC	754	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2007.06.14	n	d	ep	ns	nsa	
303	11	MI 762	762	RJ	E.GRACIE	desp	**d.pres.**	2007.07.09	n	d	ep	ns	nsa	MI 623
304	12	MI 765	765	DF	E.GRACIE	desp	**d.pres.**	2007.07.25	n	d	ep	ns	nsa	MI 623
305	13	MI 766	766	DF	J.BARBOSA	desp	**d.pres.**	2007.07.27	n	d	ep	ns	nsa	MI 623
306	14	MI 768 MC	768	SE	J.BARBOSA	desp	monocr.	2007.08.13	n	-	ep	ind	nsa	MI 283
307	15	**MI 721**	**721**	**DF**	**M.AURÉLIO**	**ac**	**pleno**	**2007.08.30**	**i**	**-**	**pt**	**pp**	**u**	**QUEBRA PREC.**
308	16	MI 769	769	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2007.09.13	n	d	ep	ns	nsa	MI 672
309	17	MI 772	**772**	RJ	C.MELLO	desp	monocr.	2007.10.05	n	l(a)	ep	ns	nsa	
310	18	**MI 751 AgR**	**751**	DF	R.LEWANDOWSKI	ac	pleno	2007.10.11	n	d	ep	iv	u	
311	19	**MI 712 QO**	**712**	PA	E.GRAU	ac	pleno	2007.10.15	n	-	ep	ind	u	
312	20	MI 775	775	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2007.10.15	n	d	ep	ns	nsa	
313	21	**MI 772 AgR**	772	RJ	C.MELLO	ac	pleno	2007.10.24	n	l(a)	ep	iv	u	
314	**22**	**MI 670**	**670**	**ES**	**G.MENDES RED.**	**ac**	**pleno**	**2007.10.25**	**i**	**-**	**pt**	**pp**	**m**	**MI 721**
315	**23**	**MI 708**	**708**	**DF**	**G.MENDES**	**ac**	**pleno**	**2007.10.25**	**i**	**-**	**pt**	**pp**	**m**	**MI 721**
316	**24**	**MI 712**	**712**	**PA**	**E.GRAU**	**ac**	**pleno**	**2007.10.25**	**i**	**-**	**pt**	**pp**	**m**	**MI 721**
317	25	**MI 624**	**624**	MA	M.DIREITO	ac	pleno	2007.11.21	n	d	ep	nc	u	
318	26	MI 776	776	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2007.11.28	n	d	ep	ns	nsa	MI 775
319	27	MI 795	**795**	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2007.12.14	n	-	ep	rein	nsa	

Alcance: **i** = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: **d** = descabimento do pedido ao instrumento; **d (ijp)** = descabimento – impossibilidade jurídica do pedido; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **ext** = processo já extinto; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **l (reg)** = legitimidade não regularizada; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade; **tj** = decisão transitada em julgado.

Efeitos: **ep** = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: **def** = deferido pedido; **p** = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **ind** = indeferido o pedido; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **rp** = recurso provido; **pj** = prejudicado – perda do objeto; **pr(a)** = providência da parte autora; **pr(r)** = providência da parte requerida; **inf** = requisitem-se informações para a análise do pedido de liminar; **dev** = devolução dos autos a outro tribunal.

Votação: **m** = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Em 2007, apesar da manutenção do predomínio quantitativo das decisões monocráticas frente às colegiadas, surgiram elementos novos.

Entre as dez decisões do pleno, cinco foram parcialmente procedentes. Além da primeira, do MI 695, julgada conforme o precedente do MI 107-QO, houve outras quatro. Essas, foram julgadas de forma diversa de todas as anteriores, a partir da extensão dos efeitos para além das partes envolvidas no conflito.

Nessas ocasiões, o mandado de injunção atingia a sua efetividade plena tendo sido constituída a regra integrativa para solucionar as questões apresentadas.

Nas demais decisões do pleno, repetiu-se a extinção por causas processuais.

Entre as dezessete decisões monocráticas, duas foram da Presidência do Tribunal. À exceção de duas requisições de informações, as 15 demais foram pela extinção por causas processuais.

O quadro 30 apresentou as decisões de 2008:

QUADRO 30 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 2008

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
320	1	MI 771	771	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2008.02.27	n	d	ep	ns	nsa	MI 81-AgR
321	2	MI 809	809	SP	C.LÚCIA	desp	monocr.	2008.03.07	n	-	ep	ind	nsa	
322	3	**MI 742 ED**	**742**	DF	G.MENDES	ac	pleno	2008.03.10	n	d(le)	ep	iv	m	
323	4	**MI 554 AgR**	**554**	SP	G.MENDES	ac	pleno	2008.04.10	n	d	ep	iv	u	
324	5	MI 817 MC	817	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2008.04.17	n	-	ep	ind	nsa	
325	6	MI 828 MC	**828**	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2008.06.02	n	-	ep	ind	nsa	
326	7	MI 843 MC	843	DF	M.DIREITO	desp	monocr.	2008.06.17	n	-	ep	ind	nsa	
327	8	MI 845 MC	845	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2008.06.23	n	-	ep	ind	nsa	MI 636-MC
328	9	MI 846 MC	846	DF	C.BRITTO	desp	monocr.	2008.06.23	n	-	ep	ind	nsa	
329	10	MI 847	847	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2008.06.23	n	-	ep	ind	nsa	
330	11	MI 853	853	DF	M.DIREITO	desp	monocr.	2008.06.23	n	-	ep	ind	nsa	
331	12	**MI 758**	**758**	**DF**	**M.AURÉLIO**	**ac**	**pleno**	**2008.07.01**	**i**	**-**	**ep**	**p**	**u**	**MI 721**
332	13	MI 858	858	PR	E.GRAU	desp	monocr.	2008.08.05	n	-	ep	ind	nsa	MI 323-AgR
333	14	MI 834 MC-ED	834	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2008.08.07	n	-	ep	def	nsa	
334	15	**MI 856 AgR**	**856**	SP	C.MELLO	ac	pleno	2008.08.14	n	n	ep	nc	u	
335	16	MI 860	860	RJ	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2008.08.18	n	d	ep	ns	nsa	
336	17	MI 871 MC	871	PR	C.PELUSO	desp	monocr.	2008.09.12	n	-	ep	ind	nsa	
337	18	MI 886 (MC)	886	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2008.09.12	n	-	ep	ind	nsa	

338	19	MI 887	887	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2008.09.18	n	-	ep	ind	nsa	
339	20	MI 874 MC	874	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2008.10.02	n	-	ep	ind	nsa	MI 636-MC
340	21	MI 895	895	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2008.10.06	n	-	ep	rein	nsa	
341	22	MI 896 (MC)	896	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2008.10.09	n	-	ep	ind	nsa	
342	23	MI 879	879	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2008.10.13	n	-	ep	rein	nsa	
343	24	MI 865 MC	865	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2008.10.14	n	-	ep	ind	nsa	MI 335
344	25	MI 905 MC	905	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2008.11.13	n	-	ep	ind	nsa	
345	26	MI 829	829	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2008.12.02	n	-	ep	rein	nsa	MI 721
346	27	MI 908	908	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2008.12.02	n	-	ep	rein	nsa	MI 721
347	28	MI 921 MC	921	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2008.12.04	n	-	ep	ind	nsa	MI 636-MC
348	29	MI 823	823	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2008.12.09	n	-	ep	rein	nsa	MI 721
349	30	RMI 902	902	MG	C.LÚCIA	desp	monocr.	2008.12.09	n	-	ep	dev	nsa	
350	31	MI 917 (MC)	917	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2008.12.10	n	-	ep	ind	nsa	
351	32	MI 929	929	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2008.12.15	n	d	ep	ns	nsa	
352	33	MI 932	932	DF	G.MENDES	desp	**d.pres.**	2008.12.15	n	-	ep	pr(a)	nsa	
353	34	MI 924	924	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2008.12.16	n	-	ep	rein	nsa	

Alcance: **i** = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: **d** = descabimento do pedido ao instrumento; **d (ijp)** = descabimento – impossibilidade jurídica do pedido; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **ext** = processo já extinto; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **l (reg)** = legitimidade não regularizada; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade; **tj** = decisão transitada em julgado.

Efeitos: **ep** = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: **def** = deferido pedido; **p** = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **ind** = indeferido o pedido; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **rp** = recurso provido; **pj** = prejudicado – perda do objeto; **pr(a)** = providência da parte autora; **pr(r)** = providência da parte requerida; **inf** = requisitem-se informações para a análise do pedido de liminar; **dev** = devolução dos autos a outro tribunal.

Votação: **m** = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Além das três decisões do pleno, uma das quais na linha do novo precedente do MI 721, as demais 31 decisões ocorreram por meio de juízos monocráticos.

Das 31, seis se destinaram a requisitar informações da parte impetrada enquanto uma, da Presidência, determinou o cumprimento de providências à parte autora.

Das 24 ações restantes, 13 disseram respeito a indeferimento de pedidos cautelares e quatro eram relativos a recursos. Desses, apenas o MI 834 MC-ED foi provido para tornar sem efeito a decisão.

No mais, das dez outras decisões monocráticas quadro foram extintas por causas processuais e outras seis tiveram requisitadas informaçõs da parte impetrada.

Distinto dos demais anos, este se destacou pelo elevado número de pedidos de medidas cautelares em relação ao conjunto das demandas. Contudo,

observa-se pela numeração na casa de 800, que não se tratavam de ações novas, mas de pedidos que permaneciam represados nos gabinetes dos ministros.

O quadro 31 apresenta a relação das 162 decisões de 2009:

QUADRO 31 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 2009

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
354	1	MI 932 AgR	932	DF	G.MENDES	desp	d.pres.	2009.01.27	n	d	ep	nc	nsa	
355	2	MI 927	927	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.02.02	n	-	ep	rein	nsa	
356	3	MI 938	938	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.02.02	n	-	ep	rein	nsa	
357	4	MI 939 MC	939	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2009.02.02	n	-	ep	ind	nsa	
358	5	MI 940	940	DF	M.DIREITO	desp	monocr.	2009.02.03	n	-	ep	ind	nsa	MI 636-MC
359	6	MI 949	949	DF	C.BRITTO	desp	monocr.	2009.02.03	n	-	ep	rein	nsa	
360	7	MI 946	946	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.02.04	n	-	ep	rein	nsa	
361	8	MI 964	964	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2009.02.04	n	-	ep	rein	nsa	MI 721
362	9	MI 952 MC	952	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.02.16	n	-	ep	ind	nsa	
363	10	MI 942	942	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2009.02.25	n	-	ep	rein	nsa	
364	11	MI 955 MC	955	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2009.02.25	n	-	ep	ind	nsa	
365	12	MI 947	947	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2009.03.02	n	-	ep	rein	nsa	
366	13	MI 1009	1009	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.03.04	n	-	ep	rein	nsa	
367	14	MI 1022	1022	ES	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2009.03.13	n	-	ep	rein	nsa	
368	15	MI 968	968	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.03.18	n	d	ep	ns	nsa	
369	16	MI 1011	1011	SE	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2009.03.24	n	-	ep	rein	nsa	
370	17	MI 981	981	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2009.03.27	n	-	ep	rein	nsa	
371	18	MI 994 MC	994	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2009.03.30	n	-	ep	ind	nsa	
372	19	**MI 788**	**788**	**DF**	**C.BRITTO**	**ac**	**pleno**	**2009.04.15**	**i**	**-**	**ep**	**p**	**u**	**MI 721**
373	20	**MI 795 (QO)**	**795**	**DF**	**C.LÚCIA**	**ac**	**pleno**	**2009.04.15**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**m**	**mi 721 + QO J.B. mon**
374	21	**MI 914**	**914**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.04.17**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**1a dec. Mon. MI 795**
375	22	MI 779	779	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2009.04.22	n	cj	ep	ns	nsa	MI 740
376	23	MI 865	**865**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2009.04.22**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
377	24	MI 1052	1052	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.04.23	n	-	ep	rein	nsa	ap
378	25	**MI 876**	**876**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2009.04.28**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
379	26	**MI 939**	**939**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2009.04.28**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
380	27	**MI 786**	**786**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2009.04.29**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
381	28	**MI 804**	**804**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2009.04.29**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
382	29	MI 1057	1057	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.04.29	n	-	ep	rein	nsa	ap
383	30	MI 1060	1060	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2009.04.29	n	l(a)	ep	ns	nsa	**MI 644**
384	31	MI 1009 AgR	1009	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.04.30	n	-	ep	rein	nsa	
385	32	MI 1017	1017	RS	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2009.05.01	n	-	ep	rein	nsa	ap
386	33	MI 1064	1064	SC	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2009.05.04	n	-	ep	rein	nsa	
387	34	**MI 1035**	**1035**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2009.05.05**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
388	35	MI 1045	1045	SC	C.MELLO	desp	monocr.	2009.05.05	n	-	ep	rein	nsa	ap
389	36	**MI 834**	**834**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2009.05.06**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
390	37	**MI 966**	**966**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2009.05.06**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
391	38	**MI 824**	**824**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2009.05.07**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
392	39	**MI 989**	**989**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.05.07**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
393	40	MI 1085	1085	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.05.11	n	-	ep	rein	nsa	
394	41	MI 761	761	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2009.05.12	n	d	ep	nc	nsa	
395	42	**MI 792**	**792**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2009.05.12**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
396	43	**MI 891**	**891**	**DF**	**C.PELUSO**	**dec**	**monocr.**	**2009.05.12**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**

397	44	**MI 912**	**912**	**DF**	**C.PELUSO**	**dec**	**monocr.**	**2009.05.12**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
398	45	MI 1003	1003	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2009.05.12	n	-	ep	rein	nsa	
399	46	**MI 953**	**953**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2009.05.13**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
400	47	**MI 952**	**952**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.05.14**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
401	48	MI 1065	1065	SP	C.PELUSO	desp	monocr.	2009.05.18	n	d(ijp)	ep	nc	nsa	
402	49	MI 1102	1102	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2009.05.18	n	-	ep	rein	nsa	ap
403	50	MI 999	999	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2009.05.22	n	l(a)	ep	ns	nsa	
404	51	**MI 800**	**800**	**DF**	**E.GRACIE**	**dec**	**monocr.**	**2009.05.25**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
405	52	MI 1125	1125	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.05.26	n	-	ep	rein	nsa	ap
406	53	**MI 1057**	**1057**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.05.29**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
407	54	**MI 770**	**770**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.03**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
408	55	**MI 789**	**789**	**DF**	**J.BARBOSA**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.03**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
409	56	**MI 1150**	**1150**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.03**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
410	57	**MI 805**	**805**	**DF**	**J.BARBOSA**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.04**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
411	58	**MI 852**	**852**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.04**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
412	59	**MI 963**	**963**	**DF**	**E.GRACIE**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.04**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
413	60	**MI 1052**	**1052**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.09**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
414	61	**MI 1121**	**1121**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.09**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
415	62	**MI 941**	**941**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.10**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
416	63	**MI 822**	**822**	**DF**	**C.PELUSO**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.12**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
417	64	**MI 866**	**866**	**MG**	**J.BARBOSA**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.15**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
418	65	MI 945	945	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2009.06.15	n	-	ep	rein	nsa	
419	66	MI 1243	1243	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2009.06.15	n	-	ep	rein	nsa	
420	67	**MI 925**	**925**	**DF**	**C.PELUSO**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.17**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
421	68	**MI 961**	**961**	**DF**	**C.PELUSO**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.17**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
422	69	**MI 1099**	**1099**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.22**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
423	70	MI 1290	1290	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2009.06.26	n	d	ep	nc	nsa	
424	71	MI 1049	1049	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.06.29	n	d	ep	ns	nsa	
425	72	MI 1293	1293	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.06.29	n	-	ep	rein	nsa	ap
426	73	**MI 1115**	**1115**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.30**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
427	74	**MI 1122**	**1122**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.30**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
428	75	**MI 1125**	**1125**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.06.30**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
429	76	MI 782	782	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2009.07.27	n	d	ep	nc	nsa	
430	77	**MI 820**	**820**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2009.07.27**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
431	78	MI 953 ED	953	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2009.07.27	n	d	ep	nc	nsa	
432	79	**MI 799**	**799**	**DF**	**M.DIREITO**	**dec**	**monocr.**	**2009.08.03**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
433	80	**MI 819**	**819**	**DF**	**M.DIREITO**	**dec**	**monocr.**	**2009.08.03**	**i**	**-**	**e**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
434	81	**MI 843**	**843**	**DF**	**M.DIREITO**	**dec**	**monocr.**	**2009.08.03**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
435	82	**MI 1024**	**1024**	**DF**	**M.DIREITO**	**dec**	**monocr.**	**2009.08.03**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
436	83	**MI 1036**	**1036**	**DF**	**M.DIREITO**	**dec**	**monocr.**	**2009.08.03**	**i**	**-**	**e**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
437	84	**MI 1095**	**1095**	**DF**	**M.DIREITO**	**dec**	**monocr.**	**2009.08.03**	**i**	**-**	**e**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
438	85	MI 1529	1529	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2009.08.03	n	l(a)	ep	nc	nsa	
439	86	**MI 1544**	**1544**	**DF**	**M.DIREITO**	**dec**	**monocr.**	**2009.08.03**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
440	87	**MI 1560**	**1560**	**DF**	**M.DIREITO**	**dec**	**monocr.**	**2009.08.03**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
441	88	**MI 1571**	**1571**	**DF**	**M.DIREITO**	**dec**	**monocr.**	**2009.08.03**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
442	89	**MI 1066**	1066	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.08.04	n	-	ep	rein	nsa	ap
443	90	**MI 1661**	**1661**	**DF**	**M.DIREITO**	**dec**	**monocr.**	**2009.08.05**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
444	91	MI 1695	1695	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2009.08.14	n	l(a)	ep	ns	nsa	
445	92	MI 992	992	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2009.08.19	n	tj	ep	nc	nsa	
446	93	**MI 1157**	**1157**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2009.08.31**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
447	94	MI 1714 MC	1714	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2009.08.31	n	-	ep	rein	nsa	ap
448	95	**MI 1129**	**1129**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2009.09.01**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
449	96	**MI 1799**	1799	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.09.03	n	-	ep	pr(a)	nsa	
450	97	**MI 1548**	**1548**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2009.09.08**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
451	98	**MI 1163**	**1163**	**DF**	**C.BRITTO**	**dec**	**monocr.**	**2009.09.17**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
452	99	**MI 1176**	**1176**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2009.09.17**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**

453	100	**MI 1737**	**1737**	**DF**	**E.GRACIE**	**dec**	**monocr.**	**2009.09.24**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 722**
454	101	**MI 1153 ED (AgR)**	**1153**	**DF**	**J.BARBOSA**	**dec**	**monocr.**	**2009.09.25**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
455	102	**MI 1251**	**1251**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.09.29**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
456	103	**MI 1744**	**1744**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2009.09.29**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
457	104	**MI 1185**	**1185**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.09.30**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
458	105	**MI 1893**	1893	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.09.30	n	l(p)	ep	nc	nsa	**MI 645 / MI 683**
459	106	**MI 1487**	**1487**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2009.10.01**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
460	107	**MI 1435**	**1435**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2009.10.06**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
461	108	**MI 1651**	**1651**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2009.10.06**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
462	109	**MI 1039**	**1039**	**DF**	**E.GRACIE**	**dec**	**monocr.**	**2009.10.07**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
463	110	MI 1952	1952	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2009.10.14	n	l(a)	ep	nc	nsa	
464	111	MI 2007	2007	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2009.10.15	n	-	ep	nc	nsa	
465	112	MI 1827	1827	DF	C.PELUSO	desp	monocr.	2009.10.16	n	-	ep	nc	nsa	
466	113	**MI 1788**	**1788**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2009.10.20**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
467	114	**MI 766 AgR**	**766**	DF	J.BARBOSA	ac	pleno	2009.10.21	n	d	ep	nc	u	MI 701
468	115	**MI 1066**	**1066**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.10.28**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
469	116	**MI 1525**	**1525**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.10.28**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
470	117	MI 2108 (MC)	2108	DF	C.BRITTO	desp	monocr.	2009.11.10	n	d	ep	nc	nsa	MI 669 / MI 395
471	118	**MI 1805**	**1805**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2009.11.11**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
472	119	MI 2062	2062	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2009.11.11	n		ep	rein	nsa	ap
473	120	MI 2078	2078	RJ	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2009.11.11	n	-	ep	rein	nsa	ap
474	121	MI 2081	2081	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2009.11.11	n	-	ep	rein	nsa	ap
475	122	MI 2090	2090	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2009.11.11	n	-	ep	rein	nsa	ap
476	123	MI 1422	1422	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.11.12	n	-	ep	rein	nsa	ap
477	124	MI 1428	1428	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.11.12	n	-	ep	rein	nsa	ap
478	125	MI 1818	1818	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2009.11.16	n	l(a)	ep	ns	nsa	MI 725
479	126	**MI 1907**	**1907**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2009.11.19**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
480	127	MI 2113	2113	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2009.11.19	n	-	ep	rein	nsa	ap
481	128	MI 931	931	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2009.11.24	n	po	ep	nc	nsa	MI 726
482	129	MI 2160	2160	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2009.11.24	n	-	ep	rein	nsa	ap
483	130	**MI 1245**	**1245**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.01**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
484	131	MI 2200	2200	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2009.12.01	n	-	ep	rein	nsa	ap
485	132	**MI 1945**	**1945**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.03**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
486	133	MI 2217	2217	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2009.12.07	n	-	ep	rein	nsa	ap
487	134	**MI 1269**	**1269**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.09**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
488	135	**MI 1643**	**1643**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.09**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
489	136	MI 1954	1954	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2009.12.09	n	-	ep	rein	nsa	
490	137	MI 2227	2227	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2009.12.09	n	d	ep	ns	nsa	
491	138	MI 2228	2228	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.12.09	n	d	ep	ns	nsa	
492	139	MI 1505	1505	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2009.12.10	n	t	ep	nc	nsa	
493	140	MI 2235	2235	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2009.12.10	n	-	ep	rein	nsa	ap
494	141	MI 895 AgR	895	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2009.12.14	n	po	ep	ns	nsa	
495	142	**MI 1328**	**1328**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.14**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
496	143	MI 1441 ED (AgR)	1441	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2009.12.14	n	d	ep	ns	nsa	
497	144	**MI 2141**	**2141**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.15**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
498	145	MI 2279	2279	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2009.12.15	n	-	ep	rein	nsa	
499	146	MI 1458	1458	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2009.12.16	n	-	ep	nc	nsa	
500	147	**MI 2051**	**2051**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.16**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
501	148	**MI 1286 ED**	**1286**	DF	C.LÚCIA	ac	pleno	2009.12.18	n	d	ep	ns	m	
502	149	MI 1909	1909	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2009.12.18	n	-	ep	rein	nsa	
503	150	MI 2291	2291	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2009.12.19	n	-	ep	rein	nsa	
504	151	**MI 1477**	**1477**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.21**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
505	152	**MI 1497**	**1497**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.21**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
506	153	**MI 1583**	**1583**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.21**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
507	154	**MI 1620**	**1620**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.21**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
508	155	**MI 1633**	**1633**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.21**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**

509	156	**MI 1685**	**1685**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.21**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
510	157	**MI 1727**	**1727**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.21**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
511	158	**MI 1731**	**1731**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.21**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
512	159	**MI 1779**	**1779**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.21**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
513	160	**MI 1832**	**1832**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.21**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
514	161	**MI 1921**	**1921**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.21**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
515	162	**MI 1934**	**1934**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2009.12.21**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**

Alcance: i = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: d = descabimento do pedido ao instrumento; **d(aci)** = ausência de concreta inviabilidade do exercício do direito **d (ijp)** = descabimento – impossibilidade jurídica do pedido; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **ext** = processo já extinto; **l (a)** = Ilegitimidade ativa; **l (p)** ilegitimidade passiva; **l (reg)** = legitimidade não regularizada; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade; **tj** = decisão transitada em julgado.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: def = deferido pedido; **p** = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **ind** = indeferido o pedido; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **rp** = recurso provido; **pj** = prejudicado – perda do objeto; **pr(a)** = providência da parte autora; **pr(r)** = providência da parte requerida; **inf** = requisitem-se informações para a análise do pedido de liminar; **dev** = devolução dos autos a outro tribunal; **sob** = sobrestamento do feito até o julgamento de outro processo; **arq** = arquivamento.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

Das 162 decisões, quatro foram tomadas pelo pleno. Foram duas ações principais e dois recursos, ambos desprovidos.

As duas ações principais foram responsáveis pela fixação de um precedente, em associação com o já julgado MI 721, que redefiniria o quadro das decisões monocráticas neste e no próximo ano.

A partir das decisões nos MI 795 e 788 foram desencadeadas uma série de decisões monocráticas procedentes. Em 2009, ocorreram 84 dessas, bem como outras 20 tiveram prosseguimento com referência direta a esses precedentes.

O fato é significativo, pois majoritariamente as decisões monocráticas extinguiam as ações de mandado de injunção, não possibilitando que a discussão chegasse ao pleno.

Agora, nem se trata de ter prosseguimento e chegar ao pleno, mas o provimento imediato dos pedidos, ainda que parcialmente.

Com o advento das decisões monocráticas procedentes, em larga escala, perde sentido a distinção entre decisões colegiadas e monocráticas, vez que a procedência agora se faz presente nos dois casos.

O quadro 32 apresenta as 487 decisões de 2010:

QUADRO 32 - RELAÇÃO DAS DECISÕES EM MI - 2010

ord.g	ord.	Identificação	n. MI	uf	Relator	tipo	dec.	d. julg.	alcance	obst proc	efeitos	decisão	votação	prec.
516	1	**MI 1448**	**1448**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.01.11**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
517	2	MI 1826	1826	DF	C.LÚCIA	desp	d.pres.	2010.01.29	n	tj	ep	ind	nsa	
518	3	MI 1999	1999	DF	E.GRAU	desp	d.pres.	2010.01.29	n	tj	ep	ind	nsa	
519	4	**MI 1336**	**1336**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2010.02.01**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
520	5	**MI 1346**	**1346**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2010.02.01**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
521	6	**MI 1373**	**1373**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2010.02.01**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
522	7	MI 2398	2398	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2010.02.02	n	-	ep	rein	nsa	ap
523	8	MI 1024 ED	**1024**	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.02.09	n	t	ep	ns	nsa	
524	9	MI 1600	1600	DF	E.GRACIE	desp	d.pres.	2010.02.09	n	tj	ep	ind	nsa	
525	10	MI 1056	1056	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2010.02.10	n	tj	ep	nc	nsa	
526	11	**MI 1948**	**1948**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.02.10**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
527	12	**MI 2008**	**2008**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.02.10**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
528	13	MI 2340	2340	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.02.17	n	-	ep	rein	nsa	ap
529	14	**MI 1422**	**1422**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.02.18**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
530	15	**MI 1428**	**1428**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.02.18**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
531	16	MI 2458	2458	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2010.02.18	n	-	ep	rein	nsa	
532	17	MI 2095	2095	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.02.19	n	t	ep	ns	nsa	
533	18	**MI 2185**	**2185**	**DF**	**J.BARBOSA**	**dec**	**monocr.**	**2010.02.22**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**n**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
534	19	**MI 1527**	**1527**	**DF**	**E.GRAU**	**dec**	**monocr.**	**2010.02.24**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**n**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
535	20	**MI 1211**	**1211**	**DF**	**J.BARBOSA**	**dec**	**monocr.**	**2010.02.25**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**n**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
536	21	MI 814	814	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.03.01	n	-	ep	rein	n	ap
537	22	MI 2453	2453	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2010.03.09	n	l(a)	ep	ns	nsa	
538	23	MI 2357	2357	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2010.03.10	n	d(le)	ep	ns	nsa	
539	24	MI 2473	2473	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.03.13	n	l(a)	ep	ns	nsa	
540	25	MI 1832	1832	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.03.16	n	-	ep	def	nsa	
541	26	**MI 2120**	**2120**	**DF**	**J.BARBOSA**	**dec**	**monocr.**	**2010.03.16**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
542	27	MI 1403	1403	DF	E.GRAU	ac	**d.pres.**	2010.03.19	n	tj	ep	ind	nsa	
543	28	MI 1643	1643	DF	R.LEWANDOWSKI	ac	**d.pres.**	2010.03.19	n	tj	ep	ind	nsa	
544	29	MI 1057	1057	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.03.23	n	-	ep	def	nsa	
545	30	MI 1499	1499	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.03.23	n	-	ep	def	nsa	
546	31	**MI 1785**	**1785**	**DF**	**E.GRACIE**	**dec**	**monocr.**	**2010.03.23**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
547	32	MI 2404	2404	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.03.23	n	t	ep	ns	nsa	
548	33	MI 1448	1448	DF	C.LÚCIA	ac	**d.pres.**	2010.03.24	n	-	ep	def	nsa	
549	34	MI 2215	2215	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.03.24	n	t	ep	pr(a)	nsa	
550	35	**MI 1124**	**1124**	**DF**	**C.BRITTO**	**dec**	**monocr.**	**2010.03.29**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
551	36	MI 2418	2418	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.03.30	n	d(le)	ep	ns	nsa	
552	37	MI 2518	2518	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.04.05	n	d(le)	ep	ns	nsa	
553	38	MI 2598	2598	SC	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.04.06	n	-	ep	rein	nsa	ap
554	39	MI 1124	1124	DF	C.BRITTO	**dec**	monocr.	2010.03.29				**pp**	nsa	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
555	40	**MI 758 ED**	**758**	**DF**	**M.AURÉLIO**	**ac**	**pleno**	**2010.04.08**	**i**	**-**	**ep**	**rp**	**u**	**MI 721 / MI 795**
556	41	**MI 1601**	**1601**	**DF**	**J.BARBOSA**	**dec**	**monocr.**	**2010.04.08**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**n**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
557	42	MI 2681	2681	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2010.04.09	n	d	ep	ns	nsa	
558	43	**MI 1760**	**1760**	**DF**	**C.LÚCIA**	**desp**	**monocr.**	**2010.04.12**	**n**	**d(acv)**	**ep**	**ns**	**nsa**	**MI 2215**
559	44	MI 2541	2541	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.04.12	n	-	ep	rein	nsa	
560	45	MI 2696	2696	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.04.19	n	d(le)	ep	ns	nsa	
561	46	MI 601	601	DF	C.PELUSO	desp	monocr.	2010.04.20	n	po	ep	prej	nsa	
562	47	**MI 2358**	**2358**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.04.22**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
563	48	MI 2523	2523	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.04.22	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
564	49	MI 913	913	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2010.04.23	n	d	ep	ns	nsa	
565	50	MI 2238	2238	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.04.28	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
566	51	MI 2589	2589	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.04.28	n	d	ep	ns	nsa	
567	52	**MI 1699**	**1699**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.04.29**	**i**	**-**	**p**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**

568	53	MI 2767	2767	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2010.04.29	n	-	ep	rein	nsa	ap
569	54	MI 2771	2771	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.04.29	n	d	ep	ns	nsa	
570	55	MI 2725	2725	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.04.30	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
571	56	MI 1719	1719	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.04	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
572	57	MI 2529	2529	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.04	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
573	58	MI 2408	2408	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2010.05.05	n	d	ep	ns	nsa	
574	59	**MI 635 ED**	**635**	DF	E.GRAU	ac	pleno	2010.05.06	n	d	ep	iv	u	
575	60	MI 2262	2262	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2010.05.06	n	d	ep	rein	nsa	
576	61	MI 2602	2602	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.06	n	d(aci)	ep	ns	n	**MI 2215**
577	62	**MI 2680**	**2680**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.11**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
578	63	MI 2477	2477	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.12	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
579	64	MI 2596	2596	SC	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.12	n	d	ep	ns	n	**MI 2215**
580	65	MI 2243	2243	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.13	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
581	66	MI 2813	2813	PR	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.13	n	d	ep	ns	nsa	
582	67	MI 2613	2613	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.14	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
583	68	MI 2688	2688	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.14	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
584	69	**MI 2701**	**2701**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.17**	**i**	-	**p**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
585	70	MI 2827	2827	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	desp	monocr.	2010.05.17	n	l(a)	ep	ns	nsa	
586	71	MI 914	914	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2009.04.17	n	d	ep	**pp**	nsa	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
587	72	MI 1798	1798	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.21	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
588	73	MI 1812	1812	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.21	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
589	74	MI 1989	1989	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.21	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
590	75	MI 1996	1996	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.21	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
591	76	MI 2000	2000	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.21	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
592	77	MI 2005	2005	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.21	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
593	78	MI 2345	2345	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.21	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
594	79	MI 2649	2649	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.21	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
595	80	MI 2715	2715	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.21	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
596	81	MI 2758	2758	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.21	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
597	82	**MI 1463**	**1463**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.24**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
598	83	MI 1766	1766	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.24	n	d	ep	ns	nsa	
599	84	**MI 1493**	**1493**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.26**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
600	85	MI 2347	2347	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2010.05.26	n	d	ep	ns	nsa	
601	86	**MI 2361**	**2361**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.26**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
602	87	MI 2437	2437	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2010.05.26			ep	ns	nsa	
603	88	MI 2467	2467	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2010.05.26	n	d	ep	ns	nsa	
604	89	MI 2060	2060	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.05.27	n	d	ep	ns	nsa	
605	90	**MI 940**	**940**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
606	91	**MI 1019**	**1019**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
607	92	**MI 1109**	**1109**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
608	93	**MI 1194**	**1194**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
609	94	**MI 1257**	**1257**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
610	95	**MI 1287**	**1287**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
611	96	**MI 1289**	**1289**	**DF**	**A.BRITTO - C.BRITTO?**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
612	97	**MI 1303**	**1303**	**DF**	**A.BRITTO - C.BRITTO?**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
613	98	**MI 1308**	**1308**	**DF**	**A.BRITTO - C.BRITTO?**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
614	99	**MI 1311**	**1311**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
615	100	**MI 1331**	**1331**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
616	101	**MI 1460**	**1460**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
617	102	**MI 1508**	**1508**	**DF**	**A.BRITTO - C.BRITTO?**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
618	103	**MI 1569**	**1569**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
619	104	**MI 1581**	**1581**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
620	105	**MI 1656**	**1656**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
621	106	**MI 1669**	**1669**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
622	107	**MI 1692**	**1692**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
623	108	**MI 1707**	**1707**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.05.31**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**

624	109	MI 1782	1782	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
625	110	MI 1862	1862	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
626	111	MI 1864	1864	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
627	112	MI 1876	1876	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
628	113	MI 1953	1953	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
629	114	MI 1977	1977	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
630	115	MI 2067	2067	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
631	116	MI 2107	2107	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
632	117	MI 2121	2121	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
633	118	MI 2153	2153	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
634	119	MI 2176	2176	DF	C.LÚCIA	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
635	120	MI 2233	2233	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
636	121	MI 2241	2241	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
637	122	MI 2298	2298	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
638	123	MI 2317	2317	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
639	124	MI 2421	2421	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
640	125	MI 2464	2464	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
641	126	MI 2525	2525	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
642	127	MI 2555	2555	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
643	128	MI 2599	2599	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
644	129	MI 2632	2632	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
645	130	MI 2636	2636	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
646	131	MI 2638	2638	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
647	132	MI 2679	2679	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2010.05.31	n	-	ep	pr(a)	nsa	
648	133	MI 2728	2728	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
649	134	MI 2730	2730	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
650	135	MI 2733	2733	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.05.31	n	d	ep	ns	nsa	MI 2215
651	136	MI 2744	2744	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.05.31	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
652	137	MI 2889	2889	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	desp	monocr.	2010.05.31	n	d	ep	ns	nsa	
653	138	MI 2260	2260	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.01	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
654	139	MI 2304	2304	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.01	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
655	140	MI 2324	2324	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.01	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
656	141	MI 2338	2338	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.01	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
657	142	MI 2362	2362	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.01	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
658	143	MI 2509	2509	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.01	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
659	144	MI 2592	2592	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.01	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
660	145	MI 1963	1963	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.06.04	n	-	ep	pp	nsa	R.G. RE 567.110
661	146	MI 2793	2793	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.06.04	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
662	147	MI 2811	2811	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.06.07	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
663	148	MI 2400	2400	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.08	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
664	149	MI 2420	2420	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.08	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
665	150	MI 2284	2284	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.09	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
666	151	MI 2386	2386	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.09	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
667	152	MI 2395	2395	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.09	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
668	153	MI 2474	2474	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.09	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
669	154	MI 2551	2551	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.09	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
670	155	MI 2583	2583	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.09	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
671	156	MI 2586	2586	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.09	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
672	157	MI 2227	2227	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.06.10	n	-	ep	pp	nsa	R.G. RE 567.110
673	158	MI 2282	2282	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.06.10	n	-	ep	pp	nsa	R.G. RE 567.110
674	159	MI 2376	2376	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.06.10	n	-	ep	pp	nsa	R.G. RE 567.110
675	160	MI 2490	2490	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.06.10	n	-	ep	pp	nsa	R.G. RE 567.110
676	161	MI 2533	2533	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.06.10	n	-	ep	pp	nsa	R.G. RE 567.110
677	162	MI 2549	2549	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.06.10	n	-	ep	pp	nsa	R.G. RE 567.110
678	163	MI 1777	1777	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.06.11	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
679	164	MI 2683	2683	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.06.11	n	d(aci)	ep	pp	nsa	MI 2215

680	165	MI 2741	2741	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.06.11	n	d(aci)	ep	pp	nsa	MI 2215
681	166	MI 2913	2913	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.06.11	n	d(aci)	ep	pp	nsa	MI 2215
682	167	MI 2936	2936	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.06.11	n	d(aci)	ep	pp	nsa	MI 2215
683	168	MI 2225	2225	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.14	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
684	169	MI 2723	2723	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.14	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
685	170	MI 2739	2739	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.14	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
686	171	MI 2742	2742	DF	E.GRAU	dec	monocr.	2010.06.14	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
687	172	MI 2794	2794	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.06.14	n	t	ep	ns	nsa	
688	173	MI 2953	2953	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.06.15	n	-	ep	rein	nsa	
689	174	MI 2924	2924	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.06.16	n	d(aci)	ep	ns	n	
690	175	MI 1936	1936	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2010.06.17	n	?	ep	ns	n	
691	176	MI 2934	2934	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.06.17	n	-	ep	rein	n	
692	177	MI 2968	2968	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.06.21	n	d(aci)	ep	ns	nsa	MI 2215
693	178	MI 2969	2969	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.06.21	n	d(aci)	ep	ns	nsa	MI 2215
694	179	MI 2125	2125	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.06.22	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
695	180	MI 2531	2531	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.06.22	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
696	181	MI 2643	2643	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.06.24	n	d(aci)	ep	ns	nsa	MI 2215
697	182	MI 2800	2800	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.06.24	n	d(aci)	ep	ns	nsa	MI 2215
698	183	MI 1513	1513	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.06.25	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
699	184	MI 1567	1567	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.06.25	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
700	185	MI 2716	2716	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.06.25	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
701	186	MI 1037 ED (AgR)	1037	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.06.28	n	d	ep	ns	nsa	
702	187	MI 964 ED (AgR)	964	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.06.29	n	d	ep	ns	nsa	
703	188	MI 995 ED (AgR)	995	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.06.29	n	d	ep	ns	nsa	
704	189	MI 1000 ED (AgR)	1000	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.06.29	n	d	ep	ns	nsa	
705	190	MI 1001 ED (AgR)	1001	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.06.29	n	d	ep	ns	nsa	
706	191	MI 1121 ED (AgR)	1121	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.06.29	n	d	ep	ns	nsa	
707	192	MI 1122 ED (AgR)	1122	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.06.29	n	d	ep	ns	nsa	
708	193	MI 1172 ED (AgR)	1172	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.06.29	n	d	ep	ns	nsa	
709	194	MI 1420	1420	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.06.29	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
710	195	MI 1512 ED (AgR)	1512	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.06.29	n	d	ep	ns	nsa	
711	196	MI 1651 ED (AgR)	1651	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.06.29	n	d	ep	ns	nsa	
712	197	MI 1166 ED (AgR)	1166	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.06.29	n	d	ep	ns	nsa	
713	198	MI 1176	1176	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2010.06.30	n		ep	def	nsa	
714	199	MI 1874	1874	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	dec	monocr.	2010.06.30	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
715	200	MI 1877	1877	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	dec	monocr.	2010.06.30	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
716	201	MI 1897	1897	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	dec	monocr.	2010.06.30	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
717	202	MI 1922	1922	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	dec	monocr.	2010.06.30	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
718	203	MI 1980	1980	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	dec	monocr.	2010.06.30	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
719	204	MI 2127	2127	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	dec	monocr.	2010.06.30	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
720	205	MI 2138	2138	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	dec	monocr.	2010.06.30	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
721	206	MI 2305	2305	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	dec	monocr.	2010.06.30	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
722	207	MI 2471	2471	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	dec	monocr.	2010.06.30	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
723	208	MI 2507	2507	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	dec	monocr.	2010.06.30	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
724	209	MI 2627	2627	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	dec	monocr.	2010.06.30	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
725	210	MI 2684	2684	DF	A.BRITTO - C.BRITTO?	dec	monocr.	2010.06.30	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
726	211	MI 3008	3008	DF	C.MELLO	dec	monocr.	2010.07.01	i	-	ep	pp	nsa	MI 795 / MI 758 / MI 721
727	212	MI 3261	3261	DF	J.BARBOSA	desp	d.pres.	2010.07.05	n	-	ep	desp	nsa	
728	213	MI 2260	2260	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2010.07.21	n		ep	sob	nsa	R.G. RE 567.110
729	214	MI 2362	2362	DF	E.GRAU	desp	monocr.	2010.07.21	n		ep	sob	nsa	R.G. RE 567.110
730	215	MI 1083	1083	DF	M.AURÉLIO	ac	pleno	2010.08.02	i	-	ep	pp	u	MI 795 / MI 758 / MI 721

731	216	MI 1784	1784	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.08.02	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
732	217	MI 2208	2208	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.08.02	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
733	218	**MI 2269**	**2269**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.08.02**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
734	219	MI 2286	2286	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.08.02	n	d(aci)	ep	ns	nsa	
735	220	MI 2372	2372	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.08.02	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
736	221	MI 2529	2529	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.08.02	n	tj	ep	ns	nsa	
737	222	MI 2869	2869	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.08.02	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
738	223	MI 2882	2882	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.08.02	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
739	224	MI 3015	3015	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.08.02	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
740	225	**MI 3063**	**3063**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.08.02**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
741	226	MI 3074	3074	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.08.02	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
742	227	MI 3110	3110	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.08.02	n	-	ep	rein	nsa	
743	228	**MI 3052**	**3052**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.08.06**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
744	229	**MI 3078**	**3078**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.08.06**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
745	230	MI 2708	2708	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.08.09	n		ep	def	nsa	
746	231	MI 1631 MC	1631	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.10	n	-	ep	rein	nsa	ap
747	232	**MI 3100**	3100	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.08.10**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
748	233	**MI 3126**	3126	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.08.10**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
749	234	MI 3135	3135	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.10	n	d	ep	ns	nsa	
750	235	**MI 3163**	3163	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.08.10**	**i**	**-**	**ep**	ns	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
751	236	MI 871	871	PR	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.12	n	-	ep	def	nsa	
752	237	**MI 2737**	2737	**DF**	**J.BARBOSA**	**dec**	**monocr.**	**2010.08.12**	**i**	**-**	**ep**	ns	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
753	238	MI 3103	3103	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.08.13	n	d(le)	ep	ns	nsa	
754	239	MI 2183	2183	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.08.17	n	tj	ep	ns	nsa	
755	240	MI 1190	1190	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.18	n	d	ep	ns	nsa	
756	241	MI 1204	1204	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.18	n	d	ep	ns	nsa	
757	242	MI 1210	1210	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.18	n	d	ep	ns	nsa	
758	243	MI 1280	1280	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.18	n	d	ep	ns	nsa	
759	244	MI 1295	1295	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.18	n	d	ep	ns	nsa	
760	245	MI 1415	1415	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.18	n	d	ep	ns	nsa	
761	246	**MI 2168**	2168	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.08.18**	**i**	**-**	**ep**	ns	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
762	247	MI 2211	2211	DF	G.MENDES	**dec**	monocr.	2010.08.18	i	-	ep	ns	nsa	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
763	248	MI 2223	2223	DF	G.MENDES	**dec**	monocr.	2010.08.18	i	-	ep	ns	nsa	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
764	249	MI 2367	2367	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.18	n	d	ep	ns	nsa	
765	250	MI 3049	3049	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.18	n	d	ep	ns	nsa	
766	251	MI 3055	3055	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.18	n	d	ep	ns	nsa	
767	252	MI 2378	2378	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.19	n	d	ep	ns	nsa	
768	253	MI 3011	3011	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.19	n	d	ep	ns	nsa	
769	254	MI 773	773	SP	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.20	n	d(le)	ep	ns	nsa	
770	255	MI 806	806	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.20	n	d	ep	ns	nsa	
771	256	MI 832 ED	832	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.20	n	-	ep	ns	nsa	MI 833 / MI 834
772	257	MI 1132 ED	1132	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.20	n	-	ep	ns	nsa	MI 833 / MI 834
773	258	MI 1899	1899	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.20	n	d	ep	ns	nsa	
774	259	MI 1993	1993	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.20	n	d	ep	ns	nsa	
775	260	MI 2387	2387	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.20	n	d	ep	ns	nsa	
776	261	MI 3200	3200	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.08.20	n	-	ep	rein	nsa	
777	262	MI 2834	2834	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.23	n	d	ep	ns	nsa	
778	263	MI 2351	2351	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2010.08.25	n	d	ep	ns	nsa	MI 929
779	264	MI 2494	2494	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2010.08.25	n	d	ep	ns	nsa	MI 929
780	265	MI 3212 MC	3212	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.08.25	n	d	ep	rein	nsa	
781	266	MI 3085 MC	3085	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.26	n	d	ep	rein	nsa	
782	267	**MI 2719**	**2719**	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.08.27**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
783	268	MI 735	735	SP	G.MENDES	desp	monocr.	2010.08.31	n	d	ep	ns	nsa	
784	269	MI 3057	3057	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2010.08.31	n	d	ep	ns	nsa	
785	270	**MI 2835**	**2835**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.01**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
786	271	**MI 3106**	**3106**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.01**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**

787	272	**MI 3132**	**3132**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.01**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
788	273	**MI 3205**	**3205**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.01**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
789	274	**MI 3208**	**3208**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.01**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
790	275	**MI 3238**	**3238**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.01**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
791	276	**MI 3250**	**3250**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.01**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
792	277	**MI 2840**	**2840**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.02**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
793	278	**MI 3165**	**3165**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.02**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
794	279	**MI 3198**	**3198**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.02**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
795	280	**MI 1237**	**1237**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.08**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
796	281	**MI 1819**	**1819**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.08**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
797	282	**MI 1840**	**1840**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.08**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
798	283	MI 2054	2054	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.09.08	n	d(aci)	ep	**ns**	nsa	**MI 2215**
799	284	MI 3000	3000	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.09.08	n	l(a)	ep	**ns**	nsa	
800	285	MI 3021	3021	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.09.08	n	-	ep	pr(a)	nsa	
801	286	MI 3092	3092	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.09.08	n	d	ep	**ns**	nsa	
802	287	**MI 2972**	**2972**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.09**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
803	288	**MI 3268 MC**	**3268**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.09**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
804	289	**MI 2895**	**2895**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.13**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
805	290	**MI 2997**	**2997**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.13**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
806	291	**MI 3298**	**3298**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.13**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
807	292	MI 3305 MC	3305	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2010.09.13	n	d	ep	**pp**	nsa	
808	293	**MI 2506**	**2506**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.14**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
809	294	MI 2606	2606	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2010.09.14	n	-	ep	pr(a)	nsa	
810	295	**MI 2906**	**2906**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.14**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
811	296	MI 3109	3109	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2010.09.16	n	-	ep	**rein**	nsa	
812	297	**MI 2192**	**2192**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.20**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
813	298	**MI 2273**	**2273**	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.20**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
814	299	MI 3242	3242	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.09.20	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
815	300	MI 2945	2945	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.09.22	n	t	ep	ns	nsa	
816	301	**MI 2998**	**2998**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.23**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	nsa	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
817	302	**MI 3040**	**3040**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.23**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	nsa	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
818	303	**MI 3197**	**3197**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.23**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	nsa	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
819	304	**MI 3253**	**3253**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.23**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	nsa	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
820	305	**MI 3291**	**3291**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.23**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	nsa	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
821	306	**MI 3230**	**3230**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.24**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	nsa	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
822	307	MI 3315	3315	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.09.24	n	cj	ep	**pp**	nsa	
823	308	**MI 3338**	**3338**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.09.27**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	nsa	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
824	309	MI 1184	1184	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2010.09.28	n	-	ep	**def**	nsa	
825	310	MI 3019	3019	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.09.28	n	-	ep	pr(a)	nsa	
826	311	MI 3120	3120	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.09.28	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
827	312	MI 3350 MC	3350	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2010.09.29	n	-	ep	rein	nsa	ap
828	313	MI 829 ED (AgR)	829	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.10.04	n	d	ep	ns	nsa	
829	314	MI 2061	2061	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.10.04	n	-	ep	def	nsa	
830	315	MI 3110	3110	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.10.04	n	-	ep	ind	nsa	
831	316	MI 3342	3342	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.04	n	d	ep	ns	nsa	
832	317	**MI 1628**	**1628**	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.05**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
833	318	**MI 1852**	**1852**	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.05**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
834	319	**MI 2130**	**2130**	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.05**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
835	320	**MI 2218**	**2218**	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.05**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
836	321	**MI 3026**	**3026**	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.05**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
837	322	MI 891	891	DF	C.PELUSO	ac	**d.pres.**	2010.10.06	n	-	ep	**def**	nsa	
838	323	**MI 1425**	**1425**	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.06**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
839	324	MI 3380	3380	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.10.07	n	-	ep	rein	nsa	
840	325	**MI 2255**	**2255**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.14**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
841	326	**MI 2795**	**2795**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.14**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
842	327	**MI 1679**	**1679**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.15**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**

843	328	MI 2405	2405	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.10.15	n	-	ep	def	nsa	
844	329	**MI 2890**	**2890**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.15**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
845	330	MI 3211	3211	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2010.10.15	n	-	ep	rein	nsa	
846	331	MI 3047	**3047**	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.18			ep		nsa	
847	332	**MI 3389**	**3389**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.18**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
848	333	MI 1400 AgR	1400	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2010.10.19	n	-	ep	sob	nsa	MI 833 / MI 834
849	334	MI 1572	1572	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2010.10.19	n	-	ep	sob	nsa	MI 833 / MI 834
850	335	MI 3201	3201	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.10.19			ep		nsa	
851	336	**MI 3398**	**3398**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.19**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
852	337	MI 3204	3204	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.10.20	n	-	ep	pr(a)	nsa	**MI 2215**
853	338	**MI 1590**	**1590**	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.21**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
854	339	**MI 3427**	**3427**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.21**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
855	340	MI 1632	1632	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.22	n	d(le)	ep	ns	nsa	
856	341	**MI 1920**	**1920**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.22**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
857	342	MI 2180	2180	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.22	n	d(le)	ep	ns	nsa	
858	343	MI 2552	2552	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.22	n	d(le)	ep	ns	nsa	
859	344	MI 2603	2603	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.22	n	po	ep	prej	nsa	
860	345	MI 3014	3014	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.10.22	n	d	ep	ns	nsa	
861	346	MI 3123	3123	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.22	n	t	ep	ns	nsa	
862	347	**MI 3124**	**3124**	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.22**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
863	348	MI 3233	3233	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.22	n	l(a)	ep	ns	nsa	
864	349	MI 3243	3243	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.22	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
865	350	MI 3319	3319	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.22	n	-	ep	pr(a)	nsa	
866	351	MI 3403 MC	3403	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2010.10.22	n	d	ep	ind	nsa	ap
867	352	MI 3428	3428	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.22	n	d(aci)	ep	ns	nsa	
868	353	MI 2552	2552	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.25	n	d(le)	ep	ns	nsa	MI 1760
869	354	MI 3021	3021	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.25	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
870	355	MI 3123	3123	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.25	n	d(aci)	ep	ns	nsa	MI 1760
871	356	MI 3171	3171	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.25	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
872	357	**MI 3363**	**3363**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.25**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
873	358	**MI 3376**	**3376**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.25**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
874	359	MI 3387	3387	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2010.10.25	n	d	ep	ns	nsa	
875	360	**MI 3397**	**3397**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.25**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
876	361	**MI 3412**	**3412**	**RJ**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.25**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
877	362	**MI 3423**	**3423**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.25**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
878	363	**MI 3430**	**3430**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.25**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
879	364	**MI 2763**	**2763**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.26**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
880	365	**MI 2826**	**2826**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.26**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
881	366	**MI 2921**	**2921**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.26**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
882	367	**MI 3329**	**3329**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.26**	**i**	-	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
883	368	MI 784	784	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.10.27	n	d	ep	ns	nsa	
884	369	MI 787	787	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.10.27	n	d	ep	ns	nsa	
885	370	MI 2609	2609	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.10.27	n	d	ep	ns	nsa	
886	371	MI 909	909	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2010.10.28	n	-	ep	pr(a)	nsa	
887	372	**MI 2542**	**2542**	**DF**	**J.BARBOSA**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.28**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
888	373	MI 2931	2931	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2010.10.28	n	-	ep	sob	nsa	MI 833 / MI 834
889	374	**MI 2991**	**2991**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.10.28**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
890	375	MI 3039	3039	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.28	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
891	376	MI 3045	3045	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.28	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
892	377	MI 3047	3047	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.28	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
893	378	MI 3050	3050	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.28	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
894	379	MI 767	767	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.10.30	n	d	ep	ns	nsa	
895	380	MI 3149	3149	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.03	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
896	381	MI 1117	1117	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.04	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
897	382	MI 1315	1315	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.04	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
898	383	**MI 1646**	**1646**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.04**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**

899	384	**MI 2726**	**2726**	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.04**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
900	385	**MI 2848**	**2848**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.04**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
901	386	MI 2553	2553	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.11.05	n	d(le)	ep	ns	nsa	
902	387	**MI 3468**	**3468**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.05**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
903	388	MI 2311	2311	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.11.08	n	d(aci)	ep	ns	nsa	
904	389	**MI 2900**	**2900**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.09**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
905	390	MI 3285	3285	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.09	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
906	391	MI 3326	3326	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.09	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
907	392	**MI 1940**	**1940**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.10**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
908	393	MI 2180 ED (AgR)	2180	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.10	n	-	ep	def	nsa	
909	394	MI 3088	3088	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.10	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
910	395	MI 1709	1709	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2010.11.11	n	-	ep	pr(a)	nsa	
911	396	MI 2493	2493	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.11.11	n	d	ep	ns	nsa	
912	397	MI 2842	2842	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.11	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
913	398	MI 2940	2940	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.11.11	n	d	ep	ns	nsa	
914	399	MI 3264	3264	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.11	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
915	400	**MI 3271**	**3271**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.11**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
916	401	**MI 3357**	**3357**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.11**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
917	402	MI 3449	3449	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.11	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
918	403	MI 3451	3451	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.11	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
919	404	**MI 2155**	**2155**	**DF**	**C.LÚCIA**	**desp**	**monocr.**	**2010.11.15**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
920	405	**MI 2297**	**2297**	**DF**	**C.LÚCIA**	**desp**	**monocr.**	**2010.11.15**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
921	406	MI 2380	2380	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.15	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
922	407	MI 2384	2384	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.15	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
923	408	MI 3334	3334	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.15	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
924	409	MI 3439	3439	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.11.15	n	d	ep	ns	nsa	
925	410	MI 2839	2839	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.16	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
926	411	MI 2862	2862	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.16	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
927	412	MI 3386	3386	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.11.16	n	-	ep	rein	nsa	
928	413	MI 794	794	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.11.17	n	d	ep	ns	nsa	MI 784
929	414	**MI 839**	**839**	**DF**	**M.AURÉLIO**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.17**	**i**	**-**	**ep**	**p**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
930	415	MI 848	848	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.11.17	n	d	ep	ns	nsa	MI 784
931	416	MI 851	851	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.11.17	n	d	ep	ns	nsa	MI 784
932	417	**MI 937**	**937**	**DF**	**M.AURÉLIO**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.17**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
933	418	**MI 1374**	**1374**	**DF**	**M.AURÉLIO**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.17**	**i**	**-**	**ep**	**p**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
934	419	**MI 2126**	**2126**	**DF**	**M.AURÉLIO**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.17**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
935	420	**MI 3391**	**3391**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.17**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
936	421	**MI 3414**	**3414**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.17**	**i**	**-**	**ep**	**p**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
937	422	MI 3347	3347	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.18	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
938	423	MI 3365	3365	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.18	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
939	424	**MI 1975**	**1975**	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.19**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
940	425	MI 2381	2381	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.11.19	n	d	ep	ns	nsa	
941	426	MI 2573	2573	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.11.19	n	d	ep	ns	nsa	
942	427	MI 2749	2749	DF	G.MENDES	desp	monocr.	2010.11.19	n	d	ep	ns	nsa	
943	428	**MI 2857**	**2857**	**DF**	**M.AURÉLIO**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.19**	**i**	**-**	**ep**	**p**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
944	429	MI 881	881	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.22	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
945	430	MI 2195	2195	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.22	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
946	431	**MI 2544**	**2544**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.23**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
947	432	MI 3331	3331	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.23	n	-	ep	def	nsa	
948	433	**MI 3373**	**3373**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.23**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
949	434	MI 3478	3478	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2010.11.23	n	d	ep	ns	nsa	
950	435	**MI 3480**	**3480**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.24**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
951	436	MI 3509	3509	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.24	n	d	ep	ns	nsa	
952	437	**MI 3527 MC**	**3527**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.24**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
953	438	MI 3175	3175	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.11.26	n	d	ep	ns	nsa	

954	439	**MI 3364**	**3364**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.26**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
955	440	MI 3369 MC	3369	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2010.11.26	n	d	ep	ind	nsa	
956	441	MI 3395 MC	3395	DF	J.BARBOSA	desp	monocr.	2010.11.26	n	d	ep	rein	nsa	
957	442	MI 3072	3072	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.11.29			ep		nsa	
958	443	MI 973 ED	973	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2010.11.30	n	-	ep	sob	nsa	MI 833 / MI 834
959	444	MI 2167	2167	DF	M.AURÉLIO	**dec**	monocr.	2010.11.30	i	-	ep	pp	nsa	
960	445	MI 2320	2320	DF	M.AURÉLIO	**dec**	monocr.	2010.11.30	i	-	ep	pp	nsa	
961	446	MI 2633	2633	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2010.11.30	n	-	ep	sob	nsa	MI 833 / MI 834
962	447	MI 2847	2847	DF	M.AURÉLIO	**dec**	monocr.	2010.11.30	i	-	ep	pp	nsa	
963	448	MI 2901	2901	DF	M.AURÉLIO	**dec**	monocr.	2010.11.30	i	-	ep	pp	nsa	
964	449	MI 3076	3076	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.11.30	n	d	ep	ns	nsa	
965	450	**MI 3143**	**3143**	**DF**	**C.LÚCIA**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.30**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
966	451	MI 3150	3150	DF	M.AURÉLIO	**dec**	monocr.	2010.11.30	i	-	ep	pp	nsa	
967	452	MI 3174	3174	DF	M.AURÉLIO	**dec**	monocr.	2010.11.30	i	-	ep	pp	nsa	
968	453	MI 3212	3212	DF	M.AURÉLIO	**dec**	monocr.	2010.11.30	i	-	ep	pp	nsa	
969	454	**MI 3526**	**3526**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.11.30**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
970	455	MI 3206	3206	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.12.01	n	d(le)	ep	ns	nsa	
971	456	MI 3319	3319	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.12.01	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
972	457	MI 3520	3520	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.12.01	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
973	458	MI 2313	2313	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.12.02	n	d	ep	ns	nsa	
974	459	MI 2379	2379	DF	D.TOFFOLI	desp	monocr.	2010.12.02	n	d	ep	ns	nsa	
975	460	**MI 3404**	**3404**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.02**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
976	461	**MI 3406**	**3406**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.02**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
977	462	**MI 3408**	**3408**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.02**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
978	463	**MI 2761**	**2761**	**DF**	**M.AURÉLIO**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.03**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
979	464	**MI 2770**	**2770**	**DF**	**M.AURÉLIO**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.03**	**i**	**-**	**ep**	**p**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
980	465	MI 3321	3321	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.12.06	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
981	466	MI 2546	2546	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.12.08	n	d	ep	ns	nsa	**MI 2215**
982	467	**MI 1631**	**1631**	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.09**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
983	468	**MI 1791**	**1791**	**DF**	**G.MENDES**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.09**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
984	469	**MI 2981**	**2981**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.09**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
985	470	MI 3099	3099	DF	R.LEWANDOWSKI	desp	monocr.	2010.12.09	n	-	ep	sob	nsa	MI 833 / MI 834
986	471	**MI 3352**	**3352**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.09**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
987	472	**MI 3405**	**3405**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.09**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
988	473	**MI 3409**	**3409**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.09**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
989	474	**MI 933**	**933**	**DF**	**R.LEWANDOWSKI**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.13**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
990	475	**MI 3486**	**3486**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.13**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
991	476	**MI 3536**	**3536**	**DF**	**C.MELLO**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.13**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
992	477	**MI 3186**	**3186**	**DF**	**M.AURÉLIO**	**dec**	**monocr.**	**2010.12.15**	**i**	**-**	**ep**	**pp**	**nsa**	**MI 795 / MI 758 / MI 721**
993	478	MI 3596	3596	DF	M.AURÉLIO	desp	monocr.	2010.12.15	n	-	ep	rein	nsa	
994	479	MI 3247 MC	3247	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.12.16	n	-	ep	rein	nsa	
995	480	MI 3273	3273	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.12.16	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
996	481	MI 3444	3444	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.12.16	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
997	482	MI 3510	3510	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.12.16	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
998	483	MI 3559 MC	3559	DF	C.MELLO	desp	monocr.	2010.12.16	n	d	ep	nc	nsa	
999	484	MI 3146	3146	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.12.17	n	t	ep	ns	nsa	
1000	485	MI 3563	3563	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.12.17	n	d(aci)	ep	ns	nsa	**MI 2215**
1001	486	MI 3478	3478	DF	E.GRACIE	desp	monocr.	2010.12.20	n	d	ep	nc	nsa	
1002	487	MI 3595	3595	DF	C.LÚCIA	desp	monocr.	2010.12.23	n	-	ep	pr(a)	nsa	

Alcance: **i** = integral; **n** = nenhum; **p** = parcial.

Obstáculos: **d** = descabimento do pedido ao instrumento; **d(aci)** = ausência de concreta inviabilidade do exercício do direito **d (ijp)** = descabimento – impossibilidade jurídica do pedido; **d (le)** = descabimento – lei existente; **d (na)** = descabimento – norma autoaplicável; **ext** = processo já extinto; **I (a)** = Ilegitimidade ativa; **I (p)** ilegitimidade passiva; **I (reg)** = legitimidade não regularizada; **n** = inépcia; **po** = perda do objeto; **t** = tempestividade; **tj** = decisão transitada em julgado.

Efeitos: ep = entre partes; **pt** = para todos.

Decisão: def = deferido pedido; **p** = procedente; **pp** = parcialmente procedente; **i** = improcedente; **ind** = indeferido o pedido; **nc** = não conhecida; **c** = conhecida (QO); **ns** = negado o seguimento pelo relator (arquivada); **iv** = recurso improvido; **rp** = recurso provido; **pj** = prejudicado – perda do objeto; **pr(a)** = providência da parte autora; **pr(r)** = providência da parte requerida; **inf** = requisitem-se informações para a análise do pedido de liminar; **dev** = devolução dos autos a outro tribunal; **sob** = sobrestamento do feito até o julgamento de outro processo; **arq** = arquivamento.

Votação: m = maioria; **nsa** = não se aplica (decisão monocrática); **u** = unânime.

De início, o quadro 32 apresenta outras 219 decisões monocráticas procedentes na linha dos MI 721, 758 e 795. No mesmo sentido, outras 28 ações tiveram seguimento.

No total do biênio 2009-2010, 303 mandados de injunção foram julgados monocraticamente procedentes, além de outros 48, da mesma forma, tiveram seguimento a partir dos precedentes mencionados.

A esse respeito, foram identificadas uma série de ações julgadas improcedentes a partir da especificação de novos filtros processuais. Dessas, 44 disseram respeito à falta de comprovação da negativa do pedido incluída a que deu origem à série (MI 2215) enquanto 32 se referiram a outras questões relativas à regularidade da documentação que instruiu o pedido (MI 2653). Todos esses 76 casos foram observados em relação ao padrão de decisão um único ministro.

Ao contrário, outros continuaram julgando conforme a primeira decisão posterior à fixação dos precedentes, por meio da repetição das decisões.

Outro ainda passou a indeferir os pedidos em razão de sua "impossibilidade jurídica".

Assim, percebe-se a transferência do debate do pleno para a decisão monocrática tomada no gabinete de cada ministro, bem como as divergências de interpretação inerentes a esse procedimento.