



## **ESCOLA DE FORMAÇÃO 2007**

### **A interpretação do STF quanto aos efeitos da decisão no mandado de injunção**

Monografia apresentada à Sociedade Brasileira de Direito Público como trabalho de conclusão do curso da Escola de Formação do ano de 2007.

Autora: Ligia Lamana Batochio

Orientadora: Carolina Mota

**São Paulo**

**2007**

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
1.1. DELIMITAÇÃO DO TEMA .....	3
1.2. METODOLOGIA .....	5
1.3. DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO QUANTITATIVO E QUALITATIVO DOS ACÓRDÃOS.....	6
<b>2. MANDADO DE INJUNÇÃO 107: LEADING CASE.....</b>	<b>10</b>
<b>3. ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS.....</b>	<b>18</b>
3.1. FIXAÇÃO DO NÚMERO DE DEPUTADOS ESTADUAIS DE SÃO PAULO .....	18
3.1.1. <i>Conseqüências no plano fático</i> .....	22
3.2. PORTARIA RESERVADA AO MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA .....	23
3.2.1. <i>Conseqüências no plano fático</i> .....	29
3.3. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DE ENTIDADES BENEFICENTES.....	31
3.3.1. <i>Conseqüências no plano fático</i> .....	33
3.4. AVISO PRÉVIO PROPORCIONAL AO TEMPO DE SERVIÇO .....	33
3.4.1. <i>Indicativos de Mudança</i> .....	36
3.4.2. <i>Conseqüências no plano fático</i> .....	37
3.5. JUROS REAIS.....	38
3.5.1. <i>Conseqüências no plano fático</i> .....	42
3.6. IMUNIDADE DE CONTRIBUIÇÃO DE PORTADORES DE DEFICIÊNCIAS .....	43
3.6.1. <i>Conseqüências no plano fático</i> .....	44
3.7. APOSENTADORIA POR INSALUBRIDADE.....	45
3.7.1. <i>Conseqüências no plano fático</i> .....	49
3.8. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	50
3.8.1. <i>Indicativos de Mudança</i> .....	53
3.8.2. <i>Conseqüências no plano fático</i> .....	63
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>65</b>
4.1. FUNDAMENTOS DOS MINISTROS .....	65
4.2. ALTERAÇÃO JURISPRUDENCIAL .....	67
<b>5. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>72</b>
5.1. OUTRAS REFERÊNCIAS.....	72
<b>6. APÊNDICE.....</b>	<b>73</b>

# 1. Introdução

## 1.1. Delimitação do tema

O paradigma liberal do Direito, típico do século XIX, tinha como problema central a limitação do poder do Estado. Com isso, acarretava para o Poder Público um dever de não fazer, de abster-se em relação aos direitos individuais clássicos.

Em contrapartida a esse *status quo*, o novo paradigma social do Direito somou aos direitos de primeira geração os direitos sociais, os quais exigem uma prestação positiva por parte do Estado para se alcançar a efetividade da Constituição. O paradoxo inerente a esse novo entendimento do sistema jurídico é a transferência de grande parte da incumbência de efetivar o texto constitucional aos órgãos políticos, Legislativo e Executivo, de modo que a efetividade plena da Constituição pode se tornar algo hipotético diante da voluntariedade caracterizadora da política.<sup>1</sup>

Essa lógica idealista do constitucionalismo moderno esteve presente, no Brasil, nas discussões pré-constituintes no final dos anos 80, de modo que novos instrumentos foram inseridos no texto constitucional como meios processuais para a concretização dos princípios e objetivos intrínsecos à nova ordem jurídica. Um deles, o mandado de injunção, foi criado pelo legislador constituinte para combater o fenômeno da inércia na regulamentação de normas constitucionais.<sup>2</sup>

Nos anais da Assembléia Constituinte, assim como após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o mandado de injunção foi um instrumento de grande polêmica no âmbito da comunidade de intérpretes. Além de ensejar

---

<sup>1</sup> Sobre a mudança da lógica do Estado liberal para a lógica do Estado social, ver Flávia C. Piovesan, *Proteção Judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, pp. 26-36.

<sup>2</sup> Além do mandado de injunção, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADI por omissão) também é um instituto que tem a *ratio essendi* na concretização das normas constitucionais. Ambos têm a finalidade de evitar que os direitos se tornem letra morta em razão das omissões legislativas. Marcelo Figueiredo, *O mandado de injunção e a inconstitucionalidade por omissão*, São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 1991, p. 48.

uma discussão acerca da própria aplicabilidade do respectivo dispositivo constitucional que trata do mandado de injunção, não era inequívoca a idéia sobre a sua finalidade no que tange aos efeitos que geraria.

O primeiro debate sobre a possível necessidade de regulamentação do dispositivo constitucional do mandado de injunção teve fim somente em 1990 com o julgamento da questão de ordem no mandado de injunção 107, momento em que se decidiu pela auto-aplicabilidade da sua norma instituidora.

Em relação à controvérsia de como interpretar os efeitos do instituto, havia dentro do STF basicamente duas orientações: (i) uma, majoritária, afirmava que o mandado de injunção tinha natureza mandamental, limitando-se a um provimento jurisdicional declaratório da omissão da autoridade omissa; (ii) a outra, minoritária, defendia que o mandado de injunção tinha a finalidade de um provimento jurisdicional constitutivo do direito reclamado.

No entanto, delineia-se no STF uma tendência recente de alteração da jurisprudência em relação aos efeitos do mandado de injunção no sentido da segunda orientação acima exposta, evidenciando um papel mais ativo do Tribunal na concretização das normas constitucionais. As conseqüências de uma nova interpretação faz emergir a questão da legitimidade do ativismo judicial, que coloca em debate o próprio modelo de Estado adotado pela Constituição de 1988.<sup>3</sup>

Não há como realizar esse debate somente no plano teórico, buscando respostas binárias do tipo “é legítimo” ou “não é legítimo”. O que se faz necessário é analisar a jurisprudência do STF a fim de verificar o contexto através do qual essa mudança ocorreu, bem como tentar estabelecer os

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, destaca Oscar Vilhena Vieira: “Instalou-se desde a promulgação da nova Constituição uma grande discussão em torno da amplitude desta nova ação constitucional. A importância desse debate extrapola os círculos acadêmicos e forenses e sua peculiar erudição. Trata-se de uma discussão de fundo político, em que se debate o modelo de Estado adotado pela Constituição. Basicamente os direitos que aguardam regulamentação e, portanto, são passíveis de serem reclamados via mandado de injunção, são aqueles relacionados com o modelo de estado de bem-estar, em que há necessidade de prestação positiva por parte do Estado. Ao se discutir o mandado de injunção, está-se levantando a questão do papel do Judiciário no estado de bem-estar e perguntando-se qual o papel deste Poder quando o Estado for omissor”. (Oscar Vilhena Vieira, *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p.118.).

motivos dessa alteração. Nesse seara, A proposta deste trabalho delinea-se em torno das seguintes questões: (I) Quais fundamentos são trazidos à colação pelos ministros? (II) é possível verificar o que leva cada ministro a atribuir um determinado efeito ao mandado de injunção? (III)

Ademais, a importância de uma análise empírica dos argumentos dos ministros está na consequência prática da escolha por um dos efeitos do instituto. Uma argumentação defensora de um provimento jurisdicional declaratório pode resultar na ineficácia dessa ação constitucional, uma vez que no ordenamento brasileiro não há como compelir algum órgão a legislar. Por outro lado, uma argumentação que defenda um provimento constitutivo, pode determinar um papel ativo do STF ao exercer a função legislativa provisoriamente.

Assim, esta pesquisa tem por escopo entender o instituto do mandado de injunção por meio de uma análise extensiva de acórdãos, por meio da prática jurisprudencial do STF. E mais, proporcionará uma análise do tipo de fundamento que o ministro utiliza nas decisões sobre mandado de injunção, o que completará e ampliará a análise doutrinária tradicional do estudo dos institutos jurídicos.<sup>4</sup>

## **1.2. Metodologia**

Este item tem por escopo demonstrar as escolhas metodológicas feitas tanto para o sistema de busca dos acórdãos no site do STF, como para a análise qualitativa da argumentação dos ministros.

---

<sup>4</sup> Cabe ressaltar que este trabalho representa apenas a primeira etapa de uma pesquisa sobre os efeitos do mandado de injunção e os fundamentos empreendidos pelos ministros do STF. Ademais, nesta versão da pesquisa foram incorporados os comentários e sugestões recebidos na banca da Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público (sbdp), realizada em 6/12/2007. Agradeço às críticas e comentários construtivos dos arguidores: Carolina Mota e Marcos Paulo Veríssimo.

### **1.3. Delimitação do universo quantitativo e qualitativo dos acórdãos**

Para a definição dos acórdãos a serem analisados, foi feita uma pesquisa preliminar no site oficial do STF que consistiu em uma busca na seção “Acompanhamento Processual”, a partir da digitação do número do processo, iniciando pelo algarismo um até o número 759 (setecentos e cinquenta e nove), o qual findou a busca por ser o último número de processo que consta na base de acompanhamento processual do site.<sup>5</sup> Essa forma de busca revelou três resultados distintos: (i) alguns processos não constavam na base de acompanhamento processual; (ii) outros constavam na seção utilizada, porém sem publicação dos acórdãos; e (iii) alguns constavam na base de acompanhamento processual com os acórdãos publicados.

O fato de alguns processos não terem os acórdãos publicados instigou a seguinte indagação: qual o critério utilizado para publicar ou não o acórdão? Ou será que estes estão disponíveis, porém não foram encontrados pelo critério de busca utilizado nesta pesquisa? Pela impossibilidade de respondê-las, foi enviado um e-mail para o STF perguntando justamente as dúvidas suscitadas. Apesar de não terem respondido minhas perguntas especificamente, o STF informou sobre 278 processos existentes relativos a mandado de injunção, de modo que alguns não apareciam no sistema de busca anteriormente utilizado.

Partindo, portanto, de um universo de 278 processos enviados pela assessoria técnica do STF, verifiquei que apenas 32 deles foram deferidos. Quanto ao restante, alguns foram indeferidos por questões formais, e outros ainda não foram julgados, conforme os dados da tabela seguinte:

<b>MOTIVO<sup>6</sup></b>	<b>QUANTIDADE</b>
Carência de ação <sup>7</sup>	170

---

<sup>5</sup> A última busca realizada no site ocorreu no dia 25 de outubro de 2007 (<http://www.stf.gov.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>).

<sup>6</sup> A verificação do motivo do indeferimento ou não conhecimento da ação foi feita a partir da leitura das ementas dos processos.

<sup>7</sup> Foram classificados como carência de ação, os processos extintos sem análise do mérito por ilegitimidade ativa ou passiva, impossibilidade jurídica do pedido e falta de interesse processual.

Incompetência originária do STF	18
Perda de objeto <sup>8</sup>	44
Outros motivos processuais <sup>9</sup>	7
Decisões interlocutórias <sup>10</sup>	7

Tendo em vista que o objetivo principal deste trabalho consiste em verificar quais os fundamentos trazidos à colação pelos ministros para definir a extensão dos efeitos do mandado de injunção, optou-se por analisar qualitativamente somente os processos que foram deferidos.<sup>11</sup>

Definida a escolha dos acórdãos deferidos para a análise dos votos dos ministros, verifiquei quais foram os temas tratados em cada um dos 32 acórdãos, chegando ao seguinte resultado, conforme a tabela:

<b>TEMA</b>	<b>NÚMERO DO MI QUE TRATA DO TEMA</b>
Número de Vereadores do Estado de São Paulo	MI 219
Portarias Sigilosas do Ministério da Aeronáutica	MI 283, MI 284, MI 384, MI 447, MI 543, MI 562
Imunidade Tributária de Entidades Beneficentes	MI 232
Aviso Prévio Proporcional ao Tempo de Serviço	MI 369, MI 95, MI 278,

<sup>8</sup> Foram constatadas diferentes razões para a perda do objeto do mandado de injunção: o Congresso Nacional regulamentou a norma durante o curso do processo; o direito constitucional dependente de elaboração de norma foi revogado por Emenda Constitucional; e o envio de Projeto de Lei ao Senado pelo Presidente da República foi considerado como motivo de perda de objeto porque descaracterizou a inércia do órgão omissor.

<sup>9</sup> Nesta classificação estão presentes os processos julgados sem análise do mérito por inépcia da inicial e por perda do prazo processual.

<sup>10</sup> Foi incluído como decisão interlocutória o indeferimento de liminar ou deferimento com a solicitação de informações da Procuradoria Geral da República (PGR).

<sup>11</sup> Ainda que possam ser encontradas discussões de mérito nos mandados de injunção indeferidos, identificou-se que os processos deferidos deveriam integrar o universo dos mandados de injunção analisados em razão dos seguintes aspectos: teoricamente, os argumentos encontrados nos processos indeferidos podem ser considerados como *obiter dictum*, ou seja, não são decisivos para a atribuição de um determinado efeito ao mandado de injunção. Nesse sentido, esses argumentos não servem formalmente como parâmetros e nem vinculam os outros órgãos, como o Legislativo e o Executivo. Além disso, cabe esclarecer que admitimos a importância da análise dos argumentos dos ministros, ainda que não tenham caráter vinculante. Entretanto, considerando que este estudo tem a finalidade de analisar as consequências efetivas atribuídas ao mandado de injunção, decidiu-se pela exclusão da análise dos processos indeferidos. Ressalta-se também que na maior parte desses processos a decisão tende a ser unânime, bem como os ministros tendem a observar os precedentes, inclusive copiando de colando decisões.

Juros Reais	MI 323, MI 361, MI 430, MI 457, MI 470, MI 472, MI 542, MI 584, MI 587, MI 588, MI 611, MI 621
Imunidade de Contribuição dos Portadores de Deficiência	MI 448
Aposentadoria por Insalubridade	MI 721
Direito de Greve dos Servidores Públicos	MI 20, MI 438, MI 485, MI 585, MI 670, MI 708, MI 712

A primeira problemática enfrentada foi a de como estruturar uma análise uniforme da argumentação dos ministros em todos os temas dos mandados de injunção. Não foi possível estabelecer critérios prévios para analisar os acórdãos, pois os argumentos dos ministros para atribuir um determinado efeito ao mandado de injunção são muito heterogêneos, variando de acordo com o tema em debate. Logo, a utilização de critérios comuns tornaria inviável a análise das argumentações que aparecem em cada um dos temas.<sup>12</sup>

Tendo em vista a preocupação de organizar essa análise, a solução adotada foi a utilização de um roteiro comum como ponto de partida para guiar a abordagem dos temas, de acordo com os seguintes tópicos:

- a) Apresentação do artigo constitucional pendente de regulamentação;
- b) Descrição do pedido comum feito pelos impetrantes em todos os mandados de injunção relativos ao tema;<sup>13</sup>
- c) Descrição da resposta que o STF deu ao pedido e descrição dos votos vencidos;
- d) Análise dos argumentos dos ministros vencedores e vencidos;<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Nesse sentido, a utilização de categorias rígidas engessaria o estudo e impossibilitaria uma análise mais abrangente dos argumentos dos ministros, de maneira que dificultaria a compreensão de suas especificidades.

<sup>13</sup> Uma vez que a metodologia escolhida neste trabalho consiste em uma análise por tema dos fundamentos dos ministros para atribuir um determinado efeito ao mandado de injunção, não se coaduna com o objetivo colimado uma descrição individual dos pedidos específicos feitos pelos impetrantes em cada processo.

<sup>14</sup> É importante esclarecer que a análise dos argumentos dos ministros não consiste em uma análise lógica formal do voto do Ministro, mas sim, uma análise no sentido de verificar em todos os acórdãos referentes a um tema quais os fundamentos utilizados para atribuir um determinado efeito ao mandado de injunção.



- e) Análise individual dos mandados de injunção que revelam uma perspectiva de mudança do entendimento da Corte;
- f) Apresentação de um quadro indicativo (denominado de “conseqüências no plano fático”) a fim de verificar as implicações empíricas da adoção pelos ministros de uma ou outra orientação quanto aos efeitos do instituto. Tais conseqüências práticas serão medidas por meio de três pontos de referência: o próprio STF; os impetrantes; e o órgão omissor.

Enfim, esse roteiro comum para a análise dos mandados de injunção tem a finalidade de organizar os argumentos dos ministros, tanto em relação ao objeto da ação (tema) como em relação aos efeitos do mandado de injunção.

Posto isso, é com esse suporte metodológico que se dará prosseguimento ao trabalho.

## 2. Mandado de injunção 107: *leading case*

A análise da questão de ordem no mandado de injunção 107 é o pressuposto fundamental para se alcançar a finalidade pretendida por este trabalho, uma vez que fixa a natureza jurídica do instituto, bem como a auto-aplicabilidade da sua norma definidora, as quais serão constantemente invocadas nos votos dos ministros em mandados de injunção posteriores.<sup>15</sup>

Foi designado como relator do MI 107 o Ministro Moreira Alves. A intenção de descrever o raciocínio perquirido pelo ministro tem duas funções essenciais: utilizar como parâmetro de comparação com a lógica utilizada para chegar a outra conclusão que não a que determina a natureza mandamental do mandado de injunção; e possibilitar a verificação de mudanças no tocante à extensão da decisão, o que só será possível a partir do entendimento de como se construiu a sua primeira definição.

Para examinar a auto-aplicabilidade ou não do mandado de injunção, o ponto de partida do Ministro Moreira Alves foi verificar a localização do dispositivo que trata do instituto dentro da Constituição Federal. Segundo o ministro, uma das possíveis interpretações seria a auto-aplicabilidade do mandado de injunção por estar inserido no artigo 5º da Constituição. Em razão do §1º do artigo 5º, o qual define a aplicabilidade imediata dos direitos e

---

<sup>15</sup> O acórdão do mandado de injunção 107, julgado pelo Tribunal Pleno do STF no dia 21-11-1990, não será analisado neste trabalho, uma vez que não foi conhecido por ilegitimidade ativa do impetrante, vide "EMENTA : - Mandado de injunção. Estabilidade de servidor público militar. Artigo 42, paragrafo 9., da Constituição Federal. Falta de legitimação para agir. - Esta Corte, recentemente, ao julgar o mandado de injunção 188, decidiu por unanimidade que só tem "legitimatío ad causam" ,em se tratando de mandado de injunção, quem pertença a categoria a que a Constituição Federal haja outorgado abstratamente um direito, cujo exercício esteja obstado por omissão com mora na regulamentação daquele. - Em se tratando, como se trata, de servidores publicos militares, não lhes concedeu a Constituição Federal direito a estabilidade, cujo exercício dependa de regulamentação desse direito, mas, ao contrario, determinou que a lei disponha sobre a estabilidade dos servidores publicos militares, estabelecendo quais os requisitos que estes devem preencher para que adquiram tal direito. - Precedente do STF: MI 235. Mandado de injunção não conhecido". Votaram acompanhando o voto do Ministro Relator Moreira Alves os ministros Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard, Célio Borja, Carlos Madeira, Octavio Gallotti, Sydney Sanches, Aldir Passarinho, e Néri da Silveira." Cabe salientar que o objeto de análise deste trabalho é a Questão de Ordem do MI 107, julgada no dia 23/11/1989, que se tornou o caso orientador para os julgamentos futuros de mandados de injunção.

garantias fundamentais, o dispositivo do mandado de injunção seria auto-aplicável.

Porém, o Ministro interpreta que o §1º do artigo 5º da Constituição Federal não tem caráter absoluto, pois há incisos no artigo 5º que não são auto-executáveis, por remeterem à regulamentação da lei ou por serem omissos quanto à necessidade de regulamentação e nesse último caso, impossíveis de se auto-aplicarem.

Tendo em vista, portanto, que a norma instituidora do mandado de injunção não exige expressamente a necessidade de regulamentação para ter eficácia plena, o Ministro afirma que resta verificar se é impossível a sua auto-aplicabilidade. Para tanto, deve ser fixada a natureza jurídica do instituto.

De acordo com o ministro, a definição da natureza jurídica do mandado de injunção requer uma interpretação dos possíveis legitimados ativos para propô-la, bem como o órgão competente para julgá-la.

Para definir os legitimados ativos, o ministro utiliza o texto do dispositivo do mandado de injunção:

“Artigo 5º, LXXI: conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;”.

A partir da redação do dispositivo, o Ministro Moreira Alves evidencia dois problemas: (i) o artigo faz referência à quais direitos ou liberdades constitucionais? (ii) refere-se à soberania popular ou à soberania do Estado?

Quanto à primeira questão, o Ministro ressalta a existência de divergência doutrinária, apontando duas correntes: uma que afirma que o inciso se remete a quaisquer direitos e garantias dispostos na Constituição; e outra que abrange apenas os direitos do artigo 5º e os direitos sociais. A opção do ministro é pela primeira corrente, justificada da seguinte forma:

“A meu ver, não vejo razão suficiente para restringir os termos literais do inciso LXXI do artigo 5º da Constituição – “direitos e liberdades constitucionais” - certo que é que a mesma razão que justifica a concessão do mandado de injunção aos direitos e garantias previstos nesse artigo 5º existe com relação aos outros direitos e garantias constitucionais (inclusive os sociais) cujo exercício seja inviabilizado pela falta de norma regulamentadora”.<sup>16</sup>

Quanto à questão de qual soberania o inciso se refere, o ministro afirma que, “sem dúvida alguma, à soberania popular, exercida, nos termos da lei, mediante, I- plebiscito; II – referendo; e III- iniciativa popular.”<sup>17</sup>

Além disso, destaca que a utilização do mandado de injunção é adequada somente quando a omissão inconstitucional tornar inviável o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas nele reclamado. Nesse ponto, ressalta a diferença em relação à ADI por omissão, uma vez que esta abarcaria qualquer medida que fosse necessária para tornar efetiva a norma constitucional.

Resolvida a controvérsia sobre a legitimidade ativa, o Ministro fixa a competência do STF e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) para processamento e julgamento originários do mandado de injunção em razão da autoridade omissa, ou seja, em razão da condição dos Poderes, órgãos, entidades ou autoridades a que seja imputada a omissão regulamentadora.

Encerrando a discussão sobre a legitimidade ativa e competência, o ministro entra no ponto central definidor do alcance da decisão do mandado de injunção, que é a sua natureza jurídica. E com o fim de fixar a extensão dos efeitos do mandado de injunção, descreve as duas orientações doutrinárias

---

<sup>16</sup> QO 107, p.32.

<sup>17</sup> QO 107, p.32.

existentes: uma que afirma ser o mandado de injunção uma ação, cuja finalidade é

“obter uma sentença que declare a ocorrência da omissão inconstitucional, ou marque prazo para que isto não ocorra, a fim de que se adotem as providências necessárias à eliminação dessa omissão”;

e outra que define ser

“ação que se propõe contra a pessoa jurídica de direito público ou o particular a que se incumbe a observância do dever jurídico correspondente ao direito subjetivo, garantia ou prerrogativa cujo exercício está inviabilizado pela omissão regulamentadora, e que culmina com sentença constitutiva em favor do autor, viabilizando-lhe esse exercício, com a sua regulamentação.”<sup>18</sup>

Ademais, narra também uma subdivisão da segunda corrente quanto aos limites da eficácia do julgado:

“alguns sustentam que a regulamentação obtida por meio de mandado de injunção teria eficácia extensível a todos os casos análogos, eficácia *erga omnes*, ao passo que outros entendem que essa eficácia se adstringiria ao caso concreto”.<sup>19</sup>

Após expor as posições existentes quanto ao que denomina de natureza jurídica do mandado de injunção, o ministro relator constrói o seu raciocínio argumentativo para delinear quais dessas orientações é compatível com a redação do artigo referente ao mandado de injunção na Constituição de 1988.

---

<sup>18</sup> As definições das duas correntes citadas têm como fonte o próprio voto do Ministro Relator Moreira Alves. QO 107, p.35.

<sup>19</sup> QO 107, p. 35.

Em um primeiro plano, apresenta os fundamentos em que se baseia a segunda corrente acima citada, quais sejam: o que justifica o mandado de injunção ser ação constitutiva é a possibilidade que há na primeira corrente dos direitos não se tornarem viáveis, já que não há sanção prevista para a inércia no nosso ordenamento jurídico caso a inércia do órgão omissor persista, ao passo que essa viabilização seria possível se contivesse natureza constitutiva, caso em que o Tribunal ou juiz supriria a omissão, regulamentando a norma no caso concreto.

O argumento empregado pelo Ministro para afastar a natureza constitutiva do instituto é o de que, mesmo se o judiciário suprisse a omissão no caso concreto ou atribuísse efeito *erga omnes*, haveria direitos que não se tornariam viáveis, o que impediria imediatamente a aplicação do efeito constitutivo por ser incompatível uma das hipóteses previstas constitucionalmente para o mandado de injunção.<sup>20</sup>

Além disso, acrescenta o argumento de que se a competência para julgar mandado de injunção fosse de juiz ou Tribunal inferior, o impetrante que obtivesse, como exemplo, em processo objetivo no STF a declaração da mora ao órgão omissor, teria a possibilidade de obter do Tribunal inferior, via mandado de injunção, a regulamentação visada com eficácia *erga omnes*. Em última análise, o que ocorreria é a concessão do poder de legislar provisoriamente ao juiz ou Tribunal inferior.

Portanto, conclui pela inviabilidade constitucional da corrente que atribui efeito constitutivo ao mandado de injunção por violar o princípio da separação dos poderes, o princípio da legalidade, e o princípio democrático, na medida

---

<sup>20</sup> Nesse sentido, cita como exemplo a prerrogativa inerente à soberania popular, que pelo seu caráter coletivo, não poderia ser viabilizada via regulamentação individual no mandado de injunção. E em relação à subcorrente que atribui eficácia *erga omnes* à natureza constitutiva do instituto, também, segundo o ministro, “encontra óbices intransponíveis. Com efeito, por ela, o que, expressamente, a Constituição não permite na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, que é abstrata e que se destina a ter eficácia *erga omnes* por sua própria natureza, seria permitido a qualquer um do povo: a regulamentação de texto constitucional feita pelo Poder Judiciário e aplicável a todos os casos análogos. O que não se permite seja obtido pelos legitimados ativamente para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, que é processo objetivo, em que não há a defesa de interesses particulares e que se destina ao interesse público maior que é a defesa da Constituição, seria lícito alcançar por qualquer pessoa na defesa de interesse individual, o que levaria ao absurdo de o mandado de injunção esvaziar a ação de inconstitucionalidade por omissão.” (QO 107, p.39.).

em que ao Poder Judiciário seria concedida a possibilidade provisória de legislar.<sup>21</sup>

Com efeito, segundo o ministro, a única corrente que se amolda ao texto constitucional do mandado de injunção é a que declara a mora ao órgão omissor, ou a que fixa prazo para sanar a omissão. A única objeção que se faz a essa orientação é no tocante à possibilidade do não cumprimento da decisão judicial. Essa questão é superada pelo Ministro Moreira Alves da seguinte maneira:

“se a ação direta de inconstitucionalidade por omissão visa tornar efetiva norma constitucional, e esta efetividade é obtida mediante ciência ao órgão omissor para que tome as devidas providências, a mesma eficácia constitucional será satisfatória em sede de mandado de injunção, que é ação de defesa de interesse particular”.<sup>22</sup>

Por fim, o raciocínio interpretativo do Ministro sobre os limites da decisão do mandado de injunção resulta na seguinte *ratio decidendi*: (i) a norma instituidora do mandado de injunção é auto-aplicável por ser prescindível de lei que a regulamente; (ii) a natureza jurídica do instituto é mandamental, o que impõe ao STF, no caso concreto, reconhecer a mora do órgão omissor e “mandar” que tome as providências para o seu suprimento; (iii) não cabe ao STF concretizar o direito reclamado, pois isto implicaria na violação à separação de poderes.

---

<sup>21</sup>(...) 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.” (QO 107, p.40.).

<sup>22</sup> Nesse sentido, o trecho do voto do Ministro: “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, contentou-se com essa eficácia. Ao Supremo Tribunal Federal, a que precipuamente incumbe a guarda da 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 da própria Constituição.” (QO 107, p.46.).

Além do voto do Ministro Relator Moreira Alves, cumpre ressaltar que o Ministro Sepúlveda Pertence revela aspectos históricos do mandado de injunção que justifica relatar parte de seu voto.<sup>23</sup>

O aspecto pretérito se relaciona com a confissão do Ministro de que o mandado de injunção foi pensado para elaborar a solução integradora no caso concreto, segundo os debates durante a elaboração constituinte. Até os nomes pensados para o instituto são reveladores dessa intenção de deixar a implementação do direito ao encargo do juiz, diz ele, como se depreende da Emenda do Senador Lavoisier Maia, que o denominava “mandado de concretização”, e do Deputado Aluísio Chaves, “mandado de integração”.

Já a perspectiva futura que expõe, revela a possibilidade de ampliação dos limites do poder de integração de uma norma constitucional, baseada na dinâmica cultural inerente e contingente do Direito. Tal perspectiva faz presumir uma tentativa de legitimar uma alteração posterior na interpretação dos efeitos do mandado de injunção.

Dessa forma, a partir do julgamento do MI 107, o efeito atribuído à nova ação constitucional não foi muito promissor, pois o Congresso Nacional não demonstrou reação às notificações de omissão inconstitucional declaradas pelo STF. O resultado foi de um provimento jurisdicional de mandamentalidade, que deveria ser auto-executável e eficaz, a uma declaração sem nenhuma imperatividade.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> O Ministro Paulo Brossard também tece comentários quanto às mudanças a que pode se submeter a interpretação do mandado de injunção: “ O tempo de encarregará de mostrar aspectos novos, de mostrar que as construções agora recém-esboçadas apresentam tal ou qual lacuna, tal ou qual deficiência. É provável que isso venha a acontecer, porque as construções jurídicas não saem perfeitas e acabadas de uma vez só. Elas vão sendo complementadas, corrigidas, aditadas à luz das necessidades sociais, à luz dos fatos concretos”. (QO 107, p.80). É importante esclarecer que não serão comentados os votos dos outros ministros, pois não apresentam comentários ou argumentos distintos em relação ao voto do relator.

<sup>24</sup> Nesse sentido, cabe destacar a conceituação de sentença mandamental e declaratória. Na sentença mandamental, o juiz emite uma ordem que deve ser observada pelo impetrado, dotada de eficácia devido à auto-executividade, independentemente de processo de execução autônomo para sua concretização. Na declaratória, há apenas o reconhecimento da existência ou inexistência de uma situação jurídica. (Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco, *Teoria Geral do Processo*, São Paulo: Malheiros editores Ltda, 2006, pp. 323-326).



Além disso, o STF equiparou o mandado de injunção à ADI por omissão, resultando no reconhecimento de dois institutos na Constituição com a mesma finalidade, bem como dotados do mesmo grau de ineficácia.

Com essas considerações finais, a pretensão é estabelecer um denominador comum quanto ao entendimento da *ratio decidendi* extraída dessa questão de ordem. Proponho para o estudo dos acórdãos seguintes uma leitura a partir da premissa de que a natureza mandamental no mandado de injunção adquire um significado prático de mera ação declaratória.

## 3. Análise dos Acórdãos

### 3.1. Fixação do número de Deputados Estaduais de São Paulo

O mandado de injunção 219 foi impetrado por onze titulares do mandato de Deputado Federal, pelo Estado do São Paulo, os quais alegam que a omissão do Congresso em elaborar norma prevista no artigo 45, §1º, da Constituição torna inviável o exercício de prerrogativa inerente à soberania e à cidadania. O motivo alegado é o de que o número de representantes do Estado de São Paulo não pode ser inferior a setenta deputados por reunir mais de um quinto da população nacional e mais do que dobro da mantida pelo segundo Estado mais populoso do país. O pedido feito foi para o STF fixar, no caso concreto, o número de deputados em setenta, tal como seria caso tivesse sido editada a lei complementar.

A solução dada pelo STF foi no sentido de reconhecer a omissão e declarar a mora ao Congresso para que este a supra. Os votos dissidentes acolheram o pedido dos impetrantes e fixaram em setenta o número de Deputados Federais para o Estado de São Paulo.<sup>25</sup>

No entanto, a primeira discussão entre os ministros é no tocante à ilegitimidade ativa dos autores, tendo em vista que comparam o presente caso ao MI 233 que não foi conhecido por ilegitimidade ativa. Neste precedente, suplentes pediam a investidura automática na titularidade de mandato parlamentar, sem terem sido eleitos.

A preliminar de ilegitimidade ativa foi rejeitada pelo Tribunal sob o fundamento de que o direito à cidadania não se estende somente de forma difusa a todo o povo, mas, principalmente, aos que representam este no

---

<sup>25</sup> **MI 219**, distribuído em 8-3-1990, julgado em 22-8-1990. Declararam a mora do Congresso: Ministros Octavio Gallotti, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard, Aldir Passarinho, Moreira Alves e Néri da Silveira. Atribuíram efeito constitutivo ao mandado de injunção: Ministros Ministro Marco Aurélio e Carlos Velloso. É válido lembrar que a entrada desses dois ministros no STF (tomaram posse no dia 13-6-1990) pôs fim à unanimidade formada no *leading case*, formando uma corrente minoritária dentro do STF que defendia o efeito constitutivo do mandado de injunção.

parlamento.<sup>26</sup> O ponto central da questão em debate é a possibilidade do titular de uma prerrogativa inerente à cidadania poder reclamá-la em grupo, ou se somente pode ser invocada individualmente.

Os Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Paulo Brossard, Aldir Passatinho e Néri da Silveira, concluíram pela legitimidade dos impetrantes, alegando que o caráter difuso do direito à cidadania é o que justamente implica na possibilidade de exercê-lo individualmente. Tal assertiva equivale a considerar a cidadania como um direito subjetivo e não como uma prerrogativa, logo, rompe com a baliza fixada no *leading case* pelo Ministro Moreira Alves quando define a cidadania como uma prerrogativa que só pode ser exercida coletivamente.

O Ministro Sepúlveda Pertence, faz, inclusive, um raciocínio hermenêutico, combinando o artigo 14<sup>27</sup> com o artigo 1º<sup>28</sup>, parágrafo único, da Constituição Federal, o que o leva a dizer que o direito à soberania, nos termos do artigo 1º, é um direito subjetivo, podendo ser exercido individualmente. Já os Ministros Marco Aurélio, Paulo Brossard e Carlos Velloso fundamentam a legitimidade dos autores invocando a seguinte questão: se os deputados e senadores de um Estado não têm legitimidade para questionar, perante o STF, assuntos relativos à representação desse Estado, quem teria tal legitimidade?

Em contrapartida, o Ministro Moreira Alves permanece com o seu entendimento do MI 107, interpretando a prerrogativa inerente à soberania como interesse difuso dos cidadãos e não de cada integrante da população. Acrescenta também o argumento de que o exercício do direito à cidadania não é impossível de ser exercido por não terem setenta Deputados na bancada de São Paulo.

O problema que o Ministro salienta do entendimento da cidadania como direito subjetivo é a conclusão de que tudo que diga respeito à eleição seja

---

<sup>26</sup> A preliminar de ilegitimidade foi aceita pelos ministros Octavio Gallotti, Célio Borja e Moreira Alves.

<sup>27</sup> Artigo 14 da Constituição Federal: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (...) e nos termos da lei, mediante: I- plebiscito; II- referendo; III- iniciativa popular.

<sup>28</sup> Artigo 1º da Constituição Federal. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

prerrogativa inerente à cidadania do eleitor, não havendo como fixar um limite ao seu exercício. Ressalta, ainda, que pela tese do Ministro Marco Aurélio de dar efeito constitutivo ao mandado de injunção, o sistema proporcional estabelecido na Constituição seria extinto<sup>29</sup>.

Quanto à discussão de mérito, os Ministros Moreira Alves, Celso de Mello, Néri da Silveira, Aldir Passarinho e Paulo Brossard invocam a relevância político-institucional do tema para declarar a mora. Por esbarrar no problema da representatividade parlamentar do povo em cada Estado-membro, cabe ao Poder Legislativo dirimir a questão, uma vez que se trata de decisão política em que não cabe ao STF interferir.

Embora o Ministro Celso de Mello opte por atribuir um efeito declaratório ao mandado de injunção, desprovendo de eficácia o instituto, destaca de forma incisiva a necessidade de dar efetividade à Constituição. Este tipo de argumento presente em seu voto destaca-se como um mecanismo retórico de argumentação, pois a consequência prática de seu voto é justamente no sentido oposto à idéia concretizar os dispositivos constitucionais.

Ainda quanto aos ministros que declararam a mora do legislativo, os ministros Moreira Alves, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Octavio Gallotti e Aldir Passarinho expressam como fundamento de seus votos a existência do *leading case* 107, manifestando a observância da jurisprudência do Tribunal como um dos motivos para a declaração da mora.

Ademais, o Ministro Octavio Gallotti acrescenta o argumento do porque não fixar um prazo para o legislativo elaborar a norma faltante. Afirma que fixar um prazo é coisa da ADI por omissão, o que também justificaria a atribuição do efeito declaratório ao mandado de injunção.

---

<sup>29</sup> Nesse ponto, cabe destacar o diálogo entre os ministros: "O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES – Porque acabaríamos com o sistema proporcional estabelecido pela Constituição. O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mas proporcionalidade já não existe, Excelência, é uma consequência natural do instituto, como eu o vejo. O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES – V. Exa. com o instituto do mandado de injunção acaba com o princípio constitucional da proporcionalidade. O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO – Talvez eu estimule até outros, a virem ao Judiciário buscar... O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES – E se não vierem? O SR. MINISTRO MARCO AURÉLIO – Também não posso compelir quem quer que seja a entrar ,de forma abstrata, num mandado de injunção." ( MI 219, p. 26.).

É interessante reproduzir o argumento do Ministro Sepúlveda Pertence utilizado como justificativa para não atribuir efeito constitutivo ao mandado de injunção, pois invoca a questão do poder que seria transferido ao STF:

“Creio que o Tribunal resistiu à tentação da resposta mais expedita a essa angústia da eficácia constitucional. Mas, resistiu bem; resistiu, até, à tentação do poder, porque, na verdade, o que se traduz nas suas últimas conseqüências, na chamada tese da decisão constitutiva, é uma imensa sedução de poder para este Tribunal.”<sup>30</sup>

Já os Ministros Carlos Veloso e Marco Aurélio acolhem o pedido da inicial e fixam em setenta o número de cadeira dos Deputados Federais de São Paulo. Ambos invocam o argumento de que a Constituição tem um mínimo de sistema, a fim de diferenciar o que se obtém por meio do mandado de injunção com o resultado alcançado pela ADI por omissão.

A partir do resultado proposto pelos ministros que acolhem o pedido dos impetrantes, surgem algumas questões que não estão relacionadas com a necessidade de dar eficácia ao dispositivo constitucional ou de diferenciá-lo da ação direta, mas que tangem às seguintes problemáticas: determinar em setenta o número de Deputados de São Paulo não significa diminuir a representatividade da população dos outros Estados-membros no parlamento? E se o caso fosse relativo a outro Estado, como seria fixado o número de Deputados? Poderia utilizar o número 70 como teto? Aliás, ele pode ser considerado como teto? Ou é apenas um número fixo que a partir dele se determina a proporcionalidade? A crítica, nesse ponto, não é no tocante à determinada convicção do Ministro quanto a decidir pelo efeito declaratório ou constitutivo, mas em relação a ignorar em seu voto as conseqüências da determinação de uma ou outra orientação.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> MI 219, p.62.

<sup>31</sup> No caso em discussão, tais questões acima elucidadas não foram tratadas de forma voluntária pelos ministros Carlos Velloso e Marco Aurélio. Somente com a interferência dos outros

### 3.1.1. Conseqüências no plano fático

SOLUÇÕES PROPOSTAS	ATIVIDADE EXERCIDA PELO STF	EFEITO PARA O IMPETRANTE	EFEITO PARA A AUTORIDADE OMISSA	VIABILIDADE
Decisão declaratória da mora	Atividade típica do Judiciário	Nenhum	É notificada de algo que já sabe	Sem eficácia. Solução Cíclica <sup>32</sup>
Decisão constitutiva	Atividade típica do Legislativo	Teria sua pretensão satisfeita	Nenhum. Tem sua atividade legislativa usurpada	Tem eficácia

Prevalendo a decisão declaratória da mora, o STF apenas corroborou a finalidade que a Corte destinou ao mandado de injunção no *leading case*.

A *ratio decidendi* deste caso é a impossibilidade do STF legislar no caso concreto, ou seja, de acordo com a maioria dos ministros, o único efeito possível da decisão no mandado de injunção é a declaração da mora ao órgão omissor. Caso contrário, a opção pelo efeito constitutivo violaria a separação de poderes estabelecida pela Constituição.

Nesse sentido, a Corte não optou por exercer um papel ativo que suprisse a lacuna normativa existente em razão da inércia do legislador. Apesar da determinação judicial, o Congresso Nacional continuou omissor, o

---

ministros é que refletiram sobre as conseqüências da atribuição do efeito constitutivo no caso da representação política do Estado de São Paulo. É válido ressaltar que tais interferências ocorrem nos diálogos entre os ministros, e que reproduzem, do ponto de vista retórico, a intenção de convencer um auditório particular, qual seja, a intenção de influenciar a decisão de outro ministro. Tal assertiva se torna clara, exemplificativamente, quando o Ministro Marco Aurélio durante o seu voto, em diálogo com o Ministro Moreira Alves, decreta a inutilidade da tentativa de mudarem a sua convicção: "Não entendo a razão de discutirmos tanto. Estou apenas omitindo o juízo que tenho, em face do meu convencimento da matéria. Se o Tribunal compreende tão pacífica a questão em torno de se ficar na mera comunicação da omissão ao Poder competente, não há porque debater-se tanto o tema. É preciso, somente, que se preserve o direito de cada qual externar o próprio convencimento." (MI 219, p.39.).

<sup>32</sup> Foi definido como solução cíclica pelo fato de que o impetrante busca o Judiciário para obter uma provisão jurisdicional que viabilize o exercício de um direito constitucional, impossibilitado pela inércia do Poder Legislativo em regulamentar a norma; o STF declara essa situação de mora que sabe que não será cumprida; o Legislativo, por sua vez, recebe uma notificação da mora, em que já sabe que se encontra; e no final, o impetrante continua com o mesmo problema que pediu ser solucionado ao STF, ou seja, há total ineficácia na utilização do mandado de injunção.

que resultou na ineficácia da decisão do STF, na ineficácia do mandado de injunção e na ineficácia do direito constitucional reclamado pelos impetrantes.

### **3.2. Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica**

Na época da ditadura militar, portarias sigilosas do Ministério da Aeronáutica impossibilitaram que oficiais da aviação exercessem sua atividade profissional e recebessem os proventos militares, pois o Departamento da Aeronáutica Civil, do Ministério da Aeronáutica, negou certificado de habilitação técnica necessário para esses pilotos<sup>33</sup>. Só após a abertura política, após a edição da lei de anistia e a revogação das portarias sigilosas, é que os oficiais puderam obter os certificados de habilitação.

Em virtude dessa situação de violação ao direito fundamental ao trabalho da época de exceção democrática, a Assembléia Nacional Constituinte inseriu o artigo 8º, § 3º, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias reservadas do Ministério da Aeronáutica nº 5-50-GM5 e de 19 e junho de 1964, nº S.285 - GM5 será concedida reparação de natureza econômica, **na forma que dispuser a lei** de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de 12 meses a contar da promulgação da Constituição” (grifo nosso).

Ocorre que o Congresso não editou norma que regulamentasse a reparação econômica dos pilotos civis no prazo fixado pelo Constituinte, de tal sorte que ensejou a propositura de mandados de injunção perante o STF diante da situação de omissão do órgão incumbido de elaborar a norma.

---

<sup>33</sup> Informação retirada de trecho do relatório do Ministro Sepúlveda Pertence. (MI 283, p.4.).

Os pedidos formulados foram no sentido de obter do STF norma individualizada para substituir, enquanto permanecesse em mora o poder legislativo, a lei destinada a disciplinar a reparação de natureza econômica aos oficiais da aviação.<sup>34</sup>

A primeira discussão entre os ministros (MI 283) em relação a esse tema refere-se à causa geradora do mandado de injunção, ou seja, à mora legislativa. O impasse decorre das informações contidas em pareceres da Procuradoria Geral da República e também informações prestadas pelo Congresso Nacional, no sentido de que a existência de Projetos de Lei tramitando pelas casas do Congresso não evidencia a inércia do Poder Legislativo.<sup>35</sup>

O Ministro Sepúlveda Pertence argumenta que:

“o prazo constitucional de um ano para a entrada em vigor da lei reclamada torna irrelevante à pretendida descaracterização da mora a alegação de haver projetos de lei em curso, um deles, já aprovado pelo Senado Federal.”<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> **MI 283**, distribuído em 15-10-1990, julgado em 20-3-1991. Fixaram prazo para o legislativo elaborar a norma: Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Sydney Sanches, Néri da Silveira, Moreira Alves e Aldir Passarinho. Elaboraram os parâmetros da indenização: Ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso. **MI 284**, distribuído em 23-10-1990, julgado em 22-11-1991. Declaram a mora, e reconhecem o direito do impetrante de obter reparação econômica no juízo comum: Ministros Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira e Moreira Alves. Elaboraram os parâmetros da indenização: Ministros Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Carlos Velloso. **MI 384**, distribuído em 11-2-1992, julgado em 5-8-1993. Declaram a mora, e reconhecem o direito do impetrante de obter reparação econômica no juízo comum: Ministros Celso de Mello, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira. Elaboraram os parâmetros da indenização: Ministros Carlos Velloso, Ilmar Galvão e Marco Aurélio. **MI 447**, distribuído em 4-11-1993, julgado em 5-5-1994. Declaram a mora, e reconhecem o direito do impetrante de obter reparação econômica no juízo comum: Ministros Moreira Alves e Paulo Brossard. Elaboraram os parâmetros da indenização: Ministros Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Carlos Velloso. **MI 543**, distribuído em 24-10-1996, julgado em 26-10-2000. Declaram a mora, e reconhecem o direito do impetrante de obter reparação econômica no juízo comum: Ministros Octavio Gallotti, Nelson Jobim, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira e Moreira Alves. Elaboraram os parâmetros da indenização: Ministros Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Carlos Velloso. **MI 562** distribuído em 30-10-1997, julgado em 20-2-2003. Declaram a mora, e reconhecem o direito do impetrante de obter reparação econômica no juízo comum: Ministros Sepúlveda Pertence e Ellen Gracie. Elaboraram os parâmetros da indenização: Ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso.

<sup>35</sup> Vale ressaltar que não aparece nos mandados de injunção sobre os outros temas a controvérsia sobre a caracterização ou não da mora.

<sup>36</sup> MI 283, p.12.



Em contrapartida ao argumento de que a mora está configurada, o Ministro Carlos Velloso alega o caráter prescindível de se discutir se há mora ou não, uma vez que, para ele, não há que se falar em mora. Mora, diz o Ministro, destina-se à ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Superando a questão de como os ministros lidam com a existência ou inexistência da mora, cumpre adentrar no problema central do debate, que é como os ministros lidam com a questão da indenização, e, conseqüentemente, com o efeito que será atribuído ao mandado de injunção.

O MI 283 foi o primeiro na jurisprudência do STF que teve como resultado a determinação de prazo ao legislativo para o suprimento da omissão.

O Ministro Relator Sepúlveda Pertence, *a priori* ( no dia 6-3-1991), partiu da premissa do mandado de injunção como ação declaratória, definida pela Corte no *leading case*. Assim, declarou a mora e a comunicou ao Congresso para ultimização do processo legislativo.

Cabe salientar que o Ministro apontou confiança no Congresso Nacional ao afirmar que este Poder, declarada a omissão, certamente recorreria aos mecanismos de urgência fornecidos pelo processo legislativo para cumprir a obrigação no menor tempo possível.

No entanto, em aditamento (no dia 20-3-1991) alterou a sua posição inicialmente definida. Salientou outro trecho de seu voto no *leading case*, em que fala da possibilidade de construção de outras formas de acautelamento do direito reconhecido, inclusive a suspensão dos processos judiciais e administrativos relativos ao direito reclamado enquanto permaneça a mora inconstitucional. Como forma de justificar o aditamento de seu voto, e, principalmente, a fixação de prazo para o Congresso legislar, o Ministro Sepúlveda Pertence socorreu-se de trechos dos votos dos Ministros Paulo Brossard, Célio Borja e Sydney Sanches no *leading case* para demonstrar as virtualidades deixadas em aberto no MI 107.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> No item deste trabalho sobre o *leading case*, foi salientado exatamente o trecho do voto do Ministro Sepúlveda Pertence em que cita a possibilidade de outras construções no entendimento do mandado de injunção. Foi destacado que essa ressalva deste seu voto seria invocada

Com isso, afirma não se tratar de uma ruptura no entendimento sobre a natureza mandamental fixada no MI 107, mas sim, de

“concretizar as potencialidades do instituto” para evitar que a persistência da omissão legislativa pudesse acarretar prejuízo irreparável ao impetrante. E com esse fim de acautelar o perigo da demora, adota a seguinte solução: “a) assino prazo de 45 dias, mais 15 dias para a sanção presidencial, a fim de que se ultime o processo legislativo da lei reclamada pelo art. 8º, §3º, ADCT; b) ultrapassado o prazo acima, sem que esteja promulgada a lei, reconheço ao impetrante a faculdade de obter, contra a união, sentença liquida de condenação à reparação constitucional devida, pelas perdas e danos que se arbitrem; c) declaro que, prolatada a condenação, a superveniência de lei não prejudicará a coisa julgada, que, entretanto, não impedirá o impetrante de obter os benefícios da lei posterior, nos pontos em que lhe for mais favorável”.<sup>38</sup>

Como se depreende da solução dada pelo Ministro, a conseqüência de fixar um prazo é apenas a possibilidade do impetrante ajuizar em face da União, no juízo comum, ação condenatória, o que significa, na prática, um mero reconhecimento do interesse de agir do impetrante.

Cabe destacar também o comentário do Ministro Sepúlveda Pertence no tocante ao significado para o jogo entre os poderes da decisão que determina

---

posteriormente, como foi no MI 283, para legitimar a alteração de posicionamento. Cumpre citar que os trechos dos votos dos outros ministros estão na página 18 do MI 283.

<sup>38</sup> MI 283, p.20.

prazo por parecer mais adequado, pela delicadeza dessa interferência de poderes. ”<sup>39</sup>

Os Ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso, em contraposição ao voto do Ministro Relator Sepúlveda Pertence, elaboram a norma para o caso concreto, fixando os parâmetros para a indenização prevista no artigo 8º, §3º, ADCT. Esse posicionamento dos dois ministros, especificamente o do Ministro Marco Aurélio, diverge, em especial, com o do Ministro Moreira Alves.

O primeiro argumento do Ministro Marco Aurélio diz respeito à transferência da faculdade de fixar parâmetros para a indenização de que cogita uma norma da Constituição Federal ao juiz de primeiro grau, o que revela, para ele, uma incoerência na medida em que se transfere ao juízo comum o poder de legislar no caso concreto. Nesse ponto, o Ministro Moreira Alves o intercepta e contra-argumenta alegando que, na verdade, não está deixando ao arbítrio do juízo comum a faculdade de fixar os parâmetros, mas que a Constituição se aplica de imediato se o Congresso não legislar, o que implica dizer que ele tem direito à indenização que o juiz fixar.<sup>40</sup>

Além dessa discussão, o Ministro Moreira Alves afirma que a tese de fixar os parâmetros da indenização no caso concreto, atribuiria um efeito condenatório ao mandado de injunção, e não constitutivo como sempre defendeu o Ministro Marco Aurélio. Para o Ministro Moreira Alves, viabilizar um direito à indenização significa concedê-la, de modo que não caberia tal decisão em sede de mandado de injunção, pois seria transformado em ação ordinária para se obter uma sentença condenatória.

Para o Ministro Marco Aurélio, a viabilização do direito do impetrante seria obtida perante o STF por meio da fixação dos parâmetros da indenização. Posteriormente, seria ajuizada sentença condenatória no juízo comum. Entretanto, o Ministro Moreira Alves entende que essa solução não concretiza o direito, na medida em que concretizar um direito à indenização é condenar ao pagamento da indenização fixada pela Corte.

---

<sup>39</sup> MI 283, p. 41.

<sup>40</sup> Nesse sentido, seria possível afirmar que não há diferença prática entre o juiz fixar os parâmetros da indenização, ou fazê-lo porque este direito se aplica de imediato caso o Congresso não legisle, pois a atividade do juiz será a elaboração do *quantum* em qualquer um dos casos.

Em contraposição a esses argumentos, o Ministro Marco Aurélio parece aceitar que está realmente atribuindo efeito condenatório ao mandado de injunção, ao excluir pela suspensão do julgamento e chamar quem deveria estar no processo (no caso a União) para suportar os efeitos da condenação, afirmando ser essa a solução que a Constituição Federal quer para o mandado de injunção.<sup>41</sup>

Ademais, o Ministro Marco Aurélio e o Ministro Carlos Velloso enfatizam a necessidade de se diferenciar o mandado de injunção da ADI por omissão como argumento para defender a tese do efeito constitutivo do instituto. Adverte o Ministro Marco Aurélio que, caso contrário, bastaria, mediante simples mudança de denominação do remédio legal, a legitimidade de que cogita o art. 103 da Carta da República.<sup>42</sup>

Outro fundamento que o Ministro Marco Aurélio utiliza a fim de afastar a determinação de um prazo para o legislativo legislar é o de que

“na hipótese, é dirigida ao congresso nacional, implicando determinação para que se legisle em determinado período de tempo. Indaga-se: mesmo na ação direta de inconstitucionalidade por omissão não se pode chegar a tanto; caminhar-se-á, para isso, mediante o mandado de injunção? Creio que temos aqui coisas que não se coadunam, e não se coadunam com o primeiro provimento cogitado nestes autos”.<sup>43</sup>

No julgamento do MI 284, oito meses depois do julgamento do MI 283, deixou-se de estabelecer o prazo para, desde logo, reconhecer ao impetrante o direito de ajuizar, no juízo comum, ação contra a União para perceber a indenização prevista na Constituição Federal. A justificativa adotada é a de

---

<sup>41</sup> Após um debate intenso entre os ministros, o Ministro Marco Aurélio declara que não será convencido e invoca a necessidade de cada Ministro votar na oportunidade respectiva para acelerar os trabalhos da Corte. Do ponto de vista retórico destes diálogos, o Ministro Marco Aurélio insinua que não está interessado em convencer o auditório particular (os ministros do STF), e nem suscetível de ser influenciado, o que resulta no término da discussão.

<sup>42</sup> MI 283, p. 22.

<sup>43</sup> MI 283, p. 22.

que, no MI 283, o Congresso já foi cientificado da mora, já foi estabelecido prazo para o seu suprimento, e não sendo observado, não há razão em repeti-los.<sup>44</sup>

No entanto, o Ministro Relator Marco Aurélio e o Ministro Carlos Velloso continuaram na defesa da tese do efeito constitutivo, apenas reportando-se aos seus votos no MI 283, bem como fixando os parâmetros da indenização no caso concreto.

### 3.2.1. Conseqüências no plano fático

SOLUÇÕES PROPOSTAS	ATIVIDADE EXERCIDA PELO STF	EFEITO PARA O IMPETRANTE	EFEITO PARA A AUTORIDADE OMISSA	VIABILIDADE
Decisão declaratória do direito do impetrante	Atividade típica do Judiciário.	Recebe um "aval" do STF para ajuizar ação no juízo trabalhista	Nenhum Tem sua atividade legislativa usurpada pelo juízo comum	
Decisão declaratória da mora, que fixa prazo, e declaratória do direito do impetrante	Atividade típica do Judiciário. Interfere no processo legislativo.	Teria, a priori, sua pretensão satisfeita com mais morosidade	É notificada de algo que já sabe. Sofre interferência na sua atividade legislativa	O prazo apenas aumenta o tempo para o impetrante ter a sua pretensão satisfeita
Decisão constitutiva	Atividade típica do Legislativo	Teria sua pretensão satisfeita com menos morosidade	Nenhum Tem sua atividade legislativa usurpada pelo STF	Maior agilidade na satisfação do direito. Inviabilizaria o STF

Primeiramente, no MI 283, prevaleceu a segunda solução descrita na tabela. Segundo a maioria dos ministros, a determinação de um prazo para o Congresso legislar não rompe com as balizas do *leading case*, pois

<sup>44</sup> No MI 284 os ministros não apresentaram novos fundamentos para a atribuição de um efeito ao mandado de injunção em relação ao MI 283. Por isso, este trabalho apenas citou o porquê dos ministros optarem por não comunicar o estado de mora novamente o Congresso Nacional.

permanecendo a omissão, o STF não elaboraria uma norma, apenas seria reconhecido ao impetrante o direito de obter a indenização no juízo comum.

A *ratio decidendi* deste caso é a impossibilidade do STF elaborar no caso concreto os parâmetros da indenização por violar a separação de poderes. A determinação de um prazo para a ultimação do processo legislativo não implica por si só em uma usurpação da atividade legislativa pelo STF.

Apesar do ultimato dado ao Congresso para a elaboração da norma faltante, a inércia permaneceu, resultando na ineficácia da declaração da mora feita pelo STF e em decorrência disso na ineficácia do próprio mandado de injunção.

Já no MI 284, não foi declarada a mora e nem foi determinado um prazo, dado que o STF já tinha tomado tal decisão anteriormente e a inércia permaneceu.

Nesse sentido, a *ratio decidendi* do caso continua sendo a impossibilidade do STF elaborar no caso concreto os parâmetros da indenização. Permanece não somente o efeito declaratório da mora ao Legislativo, mas também a declaração do direito constitucional à indenização do impetrante à indenização.

### **3.3. Imunidade tributária de entidades beneficentes**

A Constituição Federal, no §7º do artigo 195<sup>45</sup>, prevê imunidade tributária às entidades beneficentes de assistência social, caso estas obedeçam às exigências estabelecidas em lei. A situação que ensejou a propositura do mandado de injunção 232<sup>46</sup> foi a inércia do legislador quanto à regulamentação dos requisitos que devem ser obedecidos para a entidade filantrópica gozar da imunidade de que fala o parágrafo em comento. Nesse sentido, o Centro de Cultura Professor Luiz solicitou que o próprio STF estabelecesse tais requisitos.

A solução do Tribunal, por maioria dos votos, foi no sentido de declarar o estado de mora e conceder um prazo de seis meses para o Congresso supri-la, sob pena de o impetrante gozar do direito reclamado. Em contrapartida, os Ministros Marco Aurélio, Carlos Veloso e Célio Borja, votaram por viabilizar o direito do impetrante no caso concreto.

O Ministro Relator Moreira Alves afasta a aplicação do artigo 14 do Código Tributário Nacional para constituir o direito no caso concreto, sob o argumento de que se tal norma está em vigor, não há que se falar na omissão que dá margem ao mandado de injunção, ou, por outro lado, o STF estaria legislando, competência essa destinada aos poderes políticos que recebem seus mandatos por votos populares. Com isso, opta por determinar um prazo para o legislativo elaborar a norma, ressaltando que esta solução está dentro do limites fixados pelo MI 107, pois no caso em análise, o impetrante apenas passará a gozar a imunidade prevista na norma, não exigindo do STF um papel de legislador.

---

<sup>45</sup> Artigo 195, §7º, da Constituição Federal: A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: §7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

<sup>46</sup> **MI 232**, distribuído em 21-3-1990, julgado em 2-8-1991. Determinaram prazo, sob pena de o impetrante gozar do direito reclamado: Ministros Moreira Alves, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Octavio Gallotti, Sydney Sanches, Adir Passarinho e Néri da Silveira. Elaboram norma para o caso concreto: Ministros Marco Aurélio, Carlos Veloso e Célio Borja.

Já o Ministro Octavio Gallotti destaca a distinção entre duas situações: uma que é a inviabilização de um direito por falta de norma regulamentadora, e outra que é a existência de lacuna no sistema jurídico. Afirma que o caso em análise se amolda à primeira hipótese, de modo que se fosse para utilizar o recurso da analogia, seria motivo de não conhecimento do mandado de injunção e cabimento de outro instrumento processual. O Ministro apresenta estes dois fundamentos para não aplicar a norma do CTN e no final segue o voto do Relator.<sup>47</sup> O Ministro Sepúlveda Pertence também apresenta o argumento de que a utilização de analogia o forçaria a não conhecer do mandado de injunção, fato que o faz acompanhar o voto do Ministro Relator Moreira Alves.

Cabe destacar também que O Ministro Celso de Mello fundamenta seu voto com base no grau de eficácia das normas constitucionais, afirmando ser de eficácia limitada o artigo 195, § 7º da Constituição Federal.

Em contrapartida, os Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso e Célio Borja decidiram pela aplicação do artigo 14 do Código Tributário Nacional para a obtenção da imunidade referente ao imposto, enquanto não for editada a lei que regulamente o artigo 195, §7º da Constituição.

Além disso, destacam a diferença entre a ADI por omissão e o mandado de injunção, na medida em que se forem reconhecidos como institutos iguais haveria um alcance ilimitado quanto às partes envolvidas no mandado de injunção.

---

<sup>47</sup> “Cumpro distinguir entre aquilo que consiste em falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades, de um lado, e, de outro lado, a simples lacuna do ordenamento jurídico, que pode ser suprida, objetivamente, pelo juiz, de acordo com o artigo 126 do Código de Processo Civil, nestes termos: “o juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide caber-lhe-á aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito”. No caso em apreciação, Sr. Presidente, penso que o que ocorre é, verdadeiramente, a falta de norma regulamentadora e não a simples lacuna que torne possível o emprego da analogia. Por isso, estou acompanhando o voto do eminente Ministro Moreira Alves, que abre, ao Poder Legislativo, o ensejo de suprir a falta de norma regulamentadora, em determinado prazo, editando a lei necessária.” ( Voto do Ministro Octavio Gallotti no MI 232, página 48).



### 3.3.1. Conseqüências no plano fático

SOLUÇÕES PROPOSTAS	ATIVIDADE EXERCIDA PELO STF	EFEITO PARA O IMPETRANTE	EFEITO PARA A AUTORIDADE OMISSA	VIABILIDADE
Decisão declaratória e que fixa prazo	Atividade típica do Judiciário. Interfere no processo legislativo Atividade legislativa residual	Teria, <i>a priori</i> , sua pretensão satisfeita	É notificada de algo que já sabe. Sofre interferência na sua atividade legislativa	O prazo apenas aumenta o tempo para o impetrante ter a sua pretensão satisfeita
Decisão constitutiva	Atividade típica do Legislativo	Teria sua pretensão satisfeita	Nenhum Tem sua atividade legislativa usurpada	Tem eficácia

O STF optou pela primeira solução exposta na tabela. Determinou um prazo para o Congresso legislar, sob pena de o impetrante gozar da imunidade tributária. De acordo com a maioria dos ministros, essa solução não rompe com os limites fixados no *leading case*, pois ultrapassado o prazo e permanecendo a omissão, o STF não exerceria atividade típica do legislador e o impetrante apenas poderia exercer o direito reclamado.

Nesse sentido, a *ratio decidendi* do caso é a impossibilidade do STF elaborar uma norma. Cabe ressaltar que a solução dada pela Corte não ficou desprovida de eficácia, mesmo que a Corte não tenha exercido um papel ativo de atribuir efeito constitutivo ao mandado de injunção, na medida em que por técnica interpretativa transformou uma norma de eficácia limitada em contida.

### 3.4. Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço

A Constituição Federal de 1988, no artigo 7º, iguala os trabalhadores urbanos e rurais em termos de direitos e prevê, no inciso XXI, o aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de 30 dias, nos termos da lei. A leitura desse inciso permite a afirmação de que parte dele é auto-

executável (o aviso prévio será de no mínimo 30 dias), sendo a outra parte não-executável por depender de lei posterior que regule a proporção da indenização resultante do inadimplemento da obrigação de fazer.

E é no tocante à segunda parte do inciso acima citado que se encontra o motivo da impetração de mandados de injunção no STF, cujos pedidos visam a indenização correspondente ao aviso prévio proporcional ao tempo de serviço.

A solução dada pela maioria dos ministros para essa questão foi a declaração da mora ao Congresso Nacional para que o órgão tomasse as providências necessárias. Outros ministros optaram pela determinação de um prazo de seis meses para a ultimização do processo legislativo, sendo que, ultrapassado o prazo e permanecendo a mora, reconheceram ao impetrante a faculdade de ajuizar reclamação para a Justiça do Trabalho fixar o *quantum* referente ao aviso prévio. Há também os ministros que elaboraram os parâmetros do aviso prévio no caso concreto para o impetrante obter a viabilização do direito no juízo trabalhista.<sup>48</sup>

No MI 369, os Ministros Francisco Rezek, Paulo Brossard, Octavio Gallotti e Sydney Sanches declararam a mora, e não asseguraram ao impetrante a possibilidade de ajuizar reclamação na justiça do trabalho. O argumento utilizado por eles é a preservação do princípio da legalidade, do princípio da segurança jurídica e do princípio da irretroatividade da lei, uma vez que o impetrante foi dispensado em sintonia com o direito positivo da época, o que equivaleria dizer que mesmo se a lei fosse editada, não alcançaria atos passados.

O Ministro Sepúlveda Pertence alega que não há nem que se levantar a polêmica sobre o efeito e a natureza jurídica do mandado de injunção, pois no

---

<sup>48</sup> **MI 369** distribuído em 17-10-1991, julgado em 19-8-1992. Declararam a mora: Ministros Francisco Rezek, Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard, Octavio Gallotti e Sydney Sanches. Declararam a mora, e fixaram prazo, sob pena de o impetrante obter indenização no juízo trabalhista: Ministros Néri da Silveira e Ilmar Galvão. Elaboraram os parâmetros da indenização: ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso. **MI 95** distribuído em 10-3-1989, julgado em 7-10-1992. Declararam a mora: Ministros Sepúlveda Pertence e Paulo Brossard. Declararam a mora, e fixaram prazo, sob pena de o impetrante obter indenização no juízo trabalhista: Ministro Néri da Silveira. Elaboraram os parâmetros da indenização: ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso. Julga improcedente o MI 95: Ministro Francisco Rezek. **MI 278** distribuído em 4-9-1990, julgado em 3-10-2001. Declara a mora: Ministra Ellen Gracie. Elaboraram o parâmetro da indenização: Ministro Carlos Velloso.

caso, além de faltar o direito à indenização por inexistência da lei que fixasse a sua proporção naquela época, falta o elemento para definir o ilícito, isto é, o dever jurídico do empregador.

Um fato curioso que ocorre posteriormente, no MI 95, é o Ministro Rezek julgar improcedente a ação por existirem Projetos de Lei tramitando nas casas do Congresso Nacional, o que não configura para ele a situação de inércia. Ainda salienta que

“nenhum dos projetos chegou ao desfecho, por razões que, imagino, esta casa não terá a maior dificuldade em entender, dado o rosário de tarefas que o constituinte impôs ao legislador ordinário, o tempo decorrido desde a promulgação da carta, e um incontrolável rol de prioridades.”

A questão que se coloca é o porque no MI 369, em que também havia Projetos de Lei no Congresso, o Ministro reconheceu a mora e depois no MI 95 alegou sua inexistência?

A solução dos Ministros Néri da Silveira e Ilmar Galvão se assemelha à racionalidade usada no tema das portarias sigilosas do Ministério da Aeronáutica, dado que determinam um prazo para o órgão omissor elaborar a norma, e, superado o tempo sem a edição da lei, reconhecem ao impetrante a faculdade de obter no juízo trabalhista (naquele caso no juízo comum) a fixação da indenização.

Os Ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso dialogam com o posicionamento descrito acima, da mesma forma como há no debate relativo às portarias reservadas, ao elaborarem os parâmetros para a indenização resultante do aviso prévio no caso concreto.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Nos mandados de injunção sobre aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, o Ministro Carlos Velloso elabora a seguinte norma: “aviso prévio será de 10 dias por anos de serviço ou fração superior a seis meses, observado o mínimo de 30 dias. Obtida a norma, o impetrante, mediante reclamação trabalhista, procurará a viabilização do exercício do direito que a constituição lhe conferiu”. (MI 369, p. 42.).

Além disso, ressaltam o argumento da inviabilidade da existência de dois instrumentos iguais no ordenamento jurídico, a ADI por omissão e o mandado de injunção.

O Ministro Marco Aurélio evoca a questão da transferência da fixação dos parâmetros para o juízo trabalhista ou para o juízo comum no caso dos aeronautas, o que resultaria na transferência da atividade mais importante no julgamento do mandado de injunção, que é a elaboração da norma no caso concreto.

### **3.4.1. Indicativos de Mudança**

No MI 695<sup>50</sup>, apesar dos ministros terem declarado a mora do Congresso Nacional, a seguinte ressalva no voto do Ministro Sepúlveda Pertence parece exprimir a nova tendência de atribuir maior efetividade ao mandado de injunção:

“Seria talvez a oportunidade de reexaminar a posição do Supremo quanto à natureza e a eficácia do mandado de injunção, nos moldes que se desenha no MI 670 ( INF/STF 430), se não fora o pedido da inicial: REQUER, assim, dessa Augusta Corte, que seja comunicado o Órgão competente para a imediata regulamentação da Norma Constitucional, garantindo-se dessa forma o direito do Impetrante, que pela evidente omissão do Poder responsável, pela elaboração da lei, o autor se encontra totalmente prejudicado.”<sup>51</sup>

No entanto, a ressalva do Ministro Sepúlveda Pertence no sentido de dar maior eficácia ao mandado de injunção não se compatibiliza com as suas

---

<sup>50</sup> **MI 695**, distribuído em 9-12-2003, julgado em 01-03-2007. Declararam a mora do Congresso: Ministros Sepúlveda Pertence e Gilmar Mendes.

<sup>51</sup> MI 695, p.5.

decisões anteriores sobre o tema em debate. Para o Ministro, no MI 369, por exemplo, não havia a necessidade de discutir sobre os efeitos do instituto por não haver o direito à indenização. Nesse sentido, a incoerência pode ser identificada pela seguinte situação: a lei ainda não foi editada pelo Congresso Nacional. De acordo com o argumento inicial do Ministro não há indenização, logo parece ser inviável, partindo da premissa do seu argumento no MI 369, a atribuição de um efeito constitutivo ao mandado de injunção.

O Ministro Gilmar Mendes destaca o caso do direito de greve dos servidores públicos, que será analisado no item 3.8, em que votou no sentido de atribuir eficácia constitutiva ao instituto. Porém, para o caso em análise, afirma que não há como fazê-lo porque a lei não retroagirá para alcançar fatos passados.

### 3.4.2. Conseqüências no plano fático

<b>SOLUÇÕES PROPOSTAS</b>	<b>ATIVIDADE EXERCIDA PELO STF</b>	<b>EFEITO PARA O IMPETRANTE</b>	<b>EFEITO PARA A AUTORIDADE OMISSA</b>	<b>VIABILIDADE</b>
Decisão declaratória da mora	Atividade típica do Judiciário	Nenhum	É notificada de algo que já sabe	Sem eficácia. Solução Cíclica
Decisão constitutiva	Atividade típica do Legislativo	Teria sua pretensão satisfeita com menos morosidade	Nenhum Tem sua atividade legislativa usurpada	Maior agilidade na satisfação do direito. Inviabilizaria o STF
Decisão declaratória e que fixa prazo	Atividade típica do Judiciário. Interfere no processo legislativo Reconhece o interesse de agir do impetrante	Recebe um "aval" do STF para ajuizar ação no juízo trabalhista	É notificada de algo que já sabe.  Sofre interferência na sua atividade legislativa	Sem eficácia  O prazo apenas aumenta o tempo para o impetrante receber o aval

No caso sob análise, o STF optou pela primeira solução descrita na tabela. A decisão de declarar a mora ao órgão omissor corroborou a jurisprudência da Corte fixada primeiramente no *leading case*.

A *ratio decidendi* deste caso é a impossibilidade do STF assumir o papel de legislador. Além disso, a maioria dos ministros não reconheceu o direito à indenização dos impetrantes, pois à época em que o empregado foi despedido não havia a proporção (pela ausência de lei) que deveria ser paga à título de aviso prévio.

Apesar da declaração da comunicação da mora ao Congresso Nacional, a omissão permaneceu, resultando na ineficácia da decisão judicial no mandado de injunção, bem como na ineficácia do direito constitucional reclamado.

### **3.5. Juros Reais**

No capítulo sobre o Sistema Financeiro Nacional da Constituição Federal, o artigo 192, caput, §3º apresentava a seguinte redação<sup>52</sup>:

“Art. 192: o Sistema Financeiro Nacional, estruturado de forma a prover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre: §3º. As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores à 12% ao ano; a cobrança

---

<sup>52</sup> Este dispositivo teve redação alterada pela Emenda Constitucional nº40 de 29-05-2003, cujo novo texto é: Art.192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. I- (Revogado). II- (Revogado). III- (Revogado). a) (Revogado). b) (Revogado). IV - (Revogado). V- (Revogado). VI- (Revogado). VII- (Revogado). VIII- (Revogado). §1º( Revogado). §2º (Revogado). §3º (Revogado).

acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.”

O debate que se travou sobre o dispositivo em referência foi acerca do grau de eficácia dessa norma constitucional, uma vez que o poder legislativo não elaborou a lei que regulasse a taxa de juros. O debate sobre a aplicabilidade desta norma foi resolvido, pelo menos no plano jurídico, na ação direta de inconstitucionalidade nº 4, em que o STF a definiu como norma de eficácia limitada, logo, dependente de edição legislativa ulterior para adquirir eficácia plena.<sup>53</sup>

A inexistência de norma sobre a taxa de juros reais ao ano, possibilitou a cobrança de juros acima do limite previsto na Constituição, de modo que mandados de injunção foram impetrados buscando o suprimento da ausência de regulamentação.

A resposta do STF foi no sentido de declarar o estado de mora ao Poder Legislativo para que este ultimasse o processo legislativo e viabilizasse o direito constitucional em comento. Entretanto, houve votos dissidentes em três sentidos: um que fixou a taxa de juros no caso concreto; outro que declarou a mora e determinou prazo para o Congresso legislar, sendo que, ultrapassado o prazo sem o cumprimento da obrigação da fazer, o judiciário dirimiria a questão.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> ADI nº 4. Distribuída em 12-10-1988. Julgamento do pleno – não provido – em 07-03-1991. Publicado Acórdão em 25-06-1993. Transitado em Julgado em 12- 08- 1993. No mérito, os Ministros Néri da Silveira, Paulo Brossard, Marco Aurélio, e Carlos Velloso foram vencidos sustentando a auto-aplicabilidade do dispositivo. Os Ministros, por maioria, sustentaram a não auto-aplicabilidade do dispositivo. O Ministro Sepúlveda Pertence não votou na sessão.

<sup>54</sup> **MI 323**, distribuído em 4-6-1991, julgado em 8-4-1994. Declarou a mora: Ministro Moreira Aves. Fixou prazo: Ministro Néri da Silveira. Fixou a taxa de juros no caso concreto: Ministro Marco Aurélio. **MI 361**, distribuído em 3-9-1991, julgado em 23-6-1993. Declararam a mora: Ministros Sepúlveda Pertence, Moreira Alves, Paulo Brossard e Sydney Sanches. Fixou prazo: Ministro Néri da Silveira. Fixaram a taxa de juros no caso concreto: ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso. **MI 430**, distribuído em 3-9-1993, julgado em 26-5-1995. Declarou a mora: Ministro Maurício Corrêa. Fixou a taxa de juros no caso concreto: Ministro Marco Aurélio. **MI 457**, distribuído em 3-5-1994, julgado em 26-5-1995. Declarou a mora: Ministro Moreira Alves. Fixou a taxa de juros no caso concreto: Ministro Carlos Velloso. **MI 470**, distribuído em 19-10-1994, julgado em 15-2-1995. Declararam a mora: ministros Celso de Mello, Ilmar Galvão e Sepúlveda Pertence. Fixou prazo: Ministro Néri da Silveira. Fixaram a taxa de juros no caso concreto: ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso. **MI 472**, distribuído em 10-11-1994, julgado

Cumpra agora analisar os argumentos utilizados pelos ministros em relação a cada uma das três soluções por eles deliberadas.

O Ministro Moreira Alves, no MI 323, evoca a eficácia limitada do artigo 192, §3º, da Constituição Federal, que foi definida na ação direta de inconstitucionalidade nº 4, para declarar a mora do Congresso Nacional. Além disso, também fundamenta a sua decisão alegando o limite da decisão no mandado de injunção definido no *leading case*.

Outra questão levantada como argumento para atribuir efeito declaratório ao mandado de injunção é o motivo pelo qual não cabe fixar um prazo para o legislativo editar a norma. As justificativas para tanto podem ser subdivididas em três categorias distintas.

A primeira, invocada pelos Ministros Moreira Alves e Sydney Sanches, diz respeito à violação ao princípio da separação dos poderes devido à impossibilidade do judiciário, ultrapassado o prazo e permanecendo a mora, assumir a atividade política do legislativo.

A segunda, alegada somente pelo Ministro Sydney Sanches, leva em conta a não existência de prazo na ADI por omissão, que é processo objetivo, de mais relevância, o que já significa não caber determinar um prazo em casos concretos como o mandado de injunção.

E a terceira, defendida pelo Ministro Sepúlveda Pertence, evoca a possibilidade de fixar prazo somente quando a mora for imputável à União, questão essa que foi suscitada no *leading case* 107, o que não se amolda no caso em tela.

---

em 6-9-1995. Declararam a mora: ministros Celso de Mello, Moreira Alves e Sepúlveda Pertence. Fixou prazo: Ministro Néri da Silveira. **MI 542**, distribuído em 21-10-1996, julgado em 29-08-1991. Declarou a mora: Celso de Mello. **MI 584**, distribuído em 23-6-1998, julgado em 29-11-2001. Declarou a mora: Ministro Moreira Alves. **MI 587**, distribuído em 14-8-1998, julgado em 3-10-2001. Declarou a mora: Ministro Sepúlveda Pertence. Fixou a taxa de juros no caso concreto: Ministro Carlos Velloso. **MI 588**, distribuído em 21-8-1998, julgado em 3-10-2001. Declararam a mora: Ministro Sepúlveda Pertence e Ministra Ellen Gracie. Fixou a taxa de juros no caso concreto: Ministro Carlos Velloso. **MI 611**, distribuído em 9-8-1999, julgado em 19-8-2002; A decisão do dia 21-8-2002 foi retificada para constar o §3º na referência ao artigo 192 da Constituição Federal. Declarou a mora: Ministro Relator Sydney Sanches. Fixou a taxa de juros no caso concreto: Ministro Marco Aurélio. **MI 621** distribuído em 28-2-2000, julgado em 29-8-2001. Declarou a mora: Ministro Relator Maurício Corrêa.



Com relação à primeira modalidade de voto dissidente, que fixa um prazo de 120 dias para o legislativo elaborar a norma, o argumento prevalente tem por base a alegação de uma legitimidade residual do STF no exercício da atividade legislativa. O Ministro Néri da Silveira alega o descabimento do STF substituir-se de imediato ao legislativo, porém, a permanência da mora após o prazo determinado justificaria a interferência do judiciário a fim de elaborar a norma faltante.

Quanto à outra modalidade dos votos dissidentes, que atribui efeito constitutivo à decisão do mandado de injunção, os Ministros Marco Aurélio, Carlos Veloso e Ilmar Galvão negam a viabilidade de fixar um prazo para o suprimento da mora, pois isso significa interferir na atividade política do Poder Legislativo. É interessante destacar que os ministros que declaram a mora, Moreira Alves e Sepúlveda Pertence, também afastam a possibilidade de fixar prazo por violar a separação de poderes, porém, a interferência no legislativo estaria na elaboração da norma pelo judiciário, caso persistisse a omissão.

O Ministro Marco Aurélio acrescenta ainda outra consequência advinda da fixação de um prazo pelo judiciário e a não observância da determinação pelo legislativo, que é o descrédito da decisão do STF, já que a sua decisão ficaria desprovida de eficácia.

A outra fundamentação utilizada para constituir o direito no caso concreto é baseada no raciocínio do porquê não declarar a mora. Para o Ministro Marco Aurélio, enxergar o mandado de injunção como ação declaratória é igualá-lo à ADI por omissão e significa, no limite, violar a própria Constituição, na medida em que o cidadão poderia obter em sede de mandado de injunção o mesmo resultado que se obtém em processo objetivo. Nesse seu voto, estabelece um diálogo interessante com a doutrina partidária da mesma tese que a sua, ao propor uma reformulação constitucional para o alcance do mandado de injunção.

Já o Ministro Ilmar Galvão, apesar de também fixar a taxa de juros em 12% ao ano, afirma não estar aplicando o artigo 192, §3º da Constituição, mas apenas o utilizando como parâmetro. Esse argumento revela uma incoerência no tocante ao seu comentário de que o dispositivo é auto-

aplicável, pois, na verdade, não se está utilizando como parâmetro, mas sim apenas aplicando-o no caso concreto.

### 3.5.1. Conseqüências no plano fático

SOLUÇÕES PROPOSTAS	ATIVIDADE EXERCIDA PELO STF	EFEITO PARA O IMPETRANTE	EFEITO PARA A AUTORIDADE OMISSA	VIABILIDADE
Decisão declaratória da mora	Atividade típica do Judiciário	Nenhum	É notificada de algo que já sabe	Sem eficácia. Solução Cíclica
Decisão constitutiva	Atividade típica do Legislativo	Teria sua pretensão satisfeita	Nenhum Tem sua atividade legislativa usurpada	Tem eficácia
Decisão declaratória e que fixa prazo	Atividade típica do Judiciário.  Interfere no processo legislativo Atividade legislativa residual	Teria, <i>a priori</i> , sua pretensão satisfeita	É notificada de algo que já sabe.  Sofre interferência na sua atividade legislativa	O prazo apenas aumenta o tempo para o impetrante ter a sua pretensão satisfeita

Nesse tema dos juros reais, a maioria dos ministros optou pela primeira solução descrita na tabela. O efeito de declarar a mora segue a jurisprudência da Corte delineada pelo *leading case* e, conseqüentemente, implica na ineficácia da decisão do STF, bem como na ineficácia do direito reclamado pelo impetrante.

Nesse sentido, a *ratio decidendi* do tema sobre os juros reais é a atribuição de efeito declaratório ao mandado de injunção. Caso optassem por legislar no caso concreto, segundo os ministros, haveria violação à separação de poderes.

É válido salientar que o STF não seguiu a mesma *ratio decidendi* do caso analisado anteriormente sobre a imunidade tributária das entidades beneficentes.

### **3.6. Imunidade de contribuição de portadores de deficiências**

O MI 448 tem por objeto atribuir eficácia ao artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, o qual preceitua:

“A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

O STF decidiu no sentido de declarar a mora do Congresso Nacional, com exceção dos Ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso, que elaboraram os parâmetros da norma no caso concreto, bem como do Ministro Néri da Silveira que fixou prazo para o Congresso elaborar a norma, sob pena de o impetrante gozar da imunidade reclamada.<sup>55</sup>

Os Ministros Moreira Alves e Francisco Rezek declararam a mora do Poder Legislativo, utilizando como fundamento a jurisprudência já fixada pela Corte no mandado de injunção 107.

O Ministro Ilmar Galvão exprime em seu voto um conceito de mandado de injunção que o define como uma

---

<sup>55</sup> **Mi 448**, distribuído em 8-11-1993, julgado em 5-9-1994. Declararam a mora: Ministros Moreira Alves e Francisco Rezek. Fixaram prazo: Ministros Ilmar Galvão e Néri da Silveira. Elaboraram a norma no caso concreto: Ministros Carlos Velloso e Marco Aurélio.

“autorização constitucional no sentido de que o Supremo Tribunal Federal decida tais casos por equidade, isto é, como legislador, para o caso concreto, postura que não constituiria novidade no Direito Brasileiro, onde, não raro, o juiz é autorizado a fazê-lo.”

O que é curioso é que afirma ser essa sua opinião sobre o instituto, porém, no final de seu voto, de forma repentina, curva-se à Jurisprudência da Corte e declara a mora do Congresso Nacional.

Já o Ministro Marco Aurélio afirma que os impetrantes fazem jus à percepção de um salário-mínimo de benefício mensal a ser satisfeito pela União, com a ressalva de que está apenas fixando os parâmetros da norma para o caso, mas que sua decisão não tem contornos de condenação.

O Ministro Néri da Silveira, adotando posição isolada neste acórdão, decide fixar o prazo para o legislativo suprir a mora. O seu argumento é o de que, dessa forma, haveria uma conciliação entre a autonomia do Poder Legislativo para elaborar a lei e o direito dos cidadãos previsto na Constituição Federal.

### 3.6.1. Conseqüências no plano fático

<b>SOLUÇÕES PROPOSTAS</b>	<b>ATIVIDADE EXERCIDA PELO STF</b>	<b>EFEITO PARA O IMPETRANTE</b>	<b>EFEITO PARA A AUTORIDADE OMISSA</b>	<b>VIABILIDADE</b>
Decisão declaratória da mora	Atividade típica do Judiciário	Nenhum	É notificada de algo que já sabe	Sem eficácia. Solução Cíclica
Decisão constitutiva	Atividade típica do Legislativo	Teria sua pretensão satisfeita	Nenhum Tem sua atividade legislativa usurpada	Tem eficácia
Decisão declaratória e que fixa prazo	Atividade típica do Judiciário.	Teria sua pretensão satisfeita	É notificada de algo que já sabe.	O prazo apenas aumenta o

	Interfere no processo legislativo Atividade legislativa residual		Sofre interferência na sua atividade legislativa	tempo para o impetrante ter a sua pretensão satisfeita
--	---	--	--	--

O STF optou pela primeira solução exposta na tabela. A decisão pelo efeito declaratório do mandado de injunção corroborou os limites fixados no *leading case*.

Nesse sentido, a *ratio decidendi* deste caso é a impossibilidade do STF legislar no caso concreto, dado que a Corte fundamentou a decisão com base na jurisprudência já delineada no caso orientador (MI 107).

Apesar da comunicação da mora à autoridade omissa, a permanência da inércia resultou na ineficácia da decisão do STF, logo, na ineficácia do direito pleiteado pelo impetrante.

### **3.7 Aposentadoria por insalubridade**

O artigo 40, §4º, da Constituição Federal trata da aposentadoria especial, decorrente de atividades exercidas que prejudiquem a saúde ou integridade física, definidas em lei complementar, a qual não foi elaborada pelo legislador constituinte.

O mandado de injunção 721 foi impetrado por servidora da área da saúde, que teve a aposentadoria negada pela inexistência de lei específica regulamentando a aposentadoria especial por atividade insalubre, a qual exercia por mais de 25 anos.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> MI 721 distribuído em 3-5-2005 e julgado em 30-8-2007. Decisão unânime. Elaboraram a norma para o caso concreto: Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello, Gilmar Mendes, César Peluso, Carlos Brito, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Ellen Gracie.

O STF decidiu de forma unânime, no dia 30 de agosto de 2007, no sentido de elaborar uma regra supletiva até que o Legislativo elaborasse a norma faltante, acompanhando o voto do Ministro Relator Marco Aurélio. O Ministro Relator valeu-se do artigo 57<sup>57</sup> da Lei da Previdência Social (Lei 8.213/91) para fixar, no caso concreto, a aposentadoria especial para a impetrante.

O Ministro Marco Aurélio ressaltou em seu voto o que sempre defendeu no tocante aos efeitos do mandado de injunção: destacou que o instituto destina-se a dar concretude às normas constitucionais não regulamentadas pelo legislador, destinando-se a um processo subjetivo e não objetivo como a ADI por omissão, cujo rol de legitimados está elencado na própria Constituição.

Ademais, o Ministro defende-se da possível crítica de que o STF estaria legislando ao atribuir efeito constitutivo ao instituto alegando que

“ao agir o Judiciário não lança, na ordem jurídica, preceito abstrato. Não, o que se tem, em termos de prestação jurisdicional, é a viabilização, no caso concreto, do exercício do direito, do exercício da liberdade constitucional, das prerrogativas ligadas a nacionalidade, soberania e cidadania. O pronunciamento judicial faz lei entre as partes, como qualquer pronunciamento em processo subjetivo, ficando, até mesmo, sujeito a uma condição resolutiva, ou seja, ao suprimento da lacuna regulamentadora, por quem de direito, Poder Legislativo. É tempo de se refletir sobre a timidez inicial do Supremo quanto ao

---

<sup>57</sup> Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei. § 1º A aposentadoria especial, observado o disposto no art. 33 desta Lei, consistirá numa renda mensal equivalente a 100% (cem por cento) do salário-de-benefício.

alcance do mandado de injunção, ao excesso de zelo, tendo em vista a harmonia e separação entre os poderes. É tempo de se perceber a frustração gerada pela postura inicial, transformando o mandado de injunção em simplesmente declaratória do ato omissivo, resultando em algo que não interessa, em si, no tocante à prestação jurisdicional, tal como consta no inciso LXXI do artigo 5º da Constituição Federal, ao cidadão [...] Conclamo, por isso, o Supremo, na composição atual, a rever a óptica inicialmente formalizada, entendendo que, mesmo assim, ficará aquém da atuação dos tribunais do trabalho, no que, nos dissídios coletivo, a eles a Carta reserva, até mesmo, a atuação legiferante, desde que, consoante prevê o §2º do artigo 114 da Constituição Federal, sejam respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho”.<sup>58</sup>

O Ministro Eros Grau apresentou a questão da eficácia do mandado de injunção sob uma ótica distinta da usualmente levantada pelos ministros, pois retirou o debate da seara do argumento “deve-se dar eficácia a Constituição Federal” e recolocou a discussão no “deve-se dar eficácia às decisões do Supremo”. Afirma que a questão fundamental a ser considerada não é saber se o artigo 40, §4º da Constituição é dotado de eficácia. 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. E conclui, posteriormente, que regulamentar supletivamente a norma faltante é dever-poder do STF, afirmando ser insubsistente o argumento de que o Tribunal estaria a legislar por ferir a separação dos poderes, pois exerceria função normativa, porém não legislativa.

---

<sup>58</sup> MI 721, p.7-8.

É importante trazer à colação a explicação dessa divisão que o Ministro Eros Grau faz entre função normativa e legislativa, pois é a partir desse fundamento que conclui ser o STF órgão legítimo para exercer a função normativa necessária à eficácia do instituto do mandado de injunção.

A função legislativa de que fala o Ministro se enquadra dentro de uma “classificação orgânica ou institucional” entre os poderes, que envolve também a função executiva e a jurisdicional. Porém,

“se pretendermos classificá-las segundo o critério material teremos: a função normativa – de produção das normas jurídicas (= textos normativos); a função administrativa – de execução das normas jurídicas; a função jurisdicional – de aplicação das normas jurídicas.[...] A função legislativa é maior e menor do que a função normativa. Maior porque abrange a produção de atos administrativos sob a forma de leis (lei apenas em sentido formal, lei que não é norma, entendidas essas como preceito primário que se integra no ordenamento jurídico inovando-o): menor porque a função normativa abrange não apenas normas jurídicas contidas em lei, mas também nos regimentos editados pelo Poder Judiciário e nos regulamentos expedidos pelo Poder Executivo.[...] O Poder Judiciário, no mandado de injunção, produz norma. Interpreta o direito, na sua totalidade, para produzir a norma de decisão aplicável à omissão.[...] Não há que se falar em agressão à separação dos poderes, mesmo porque é a Constituição que institui o mandado de injunção e não existe uma assim chamada “separação dos poderes”



provinda do direito natural. Ela existe, na Constituição do Brasil, tal como nela definida.<sup>59</sup>

A partir das considerações dos Ministros Marco Aurélio e Eros Grau, cujos votos foram seguidos pelos outros ministros, delinea-se uma nova interpretação sobre o instituto do mandado de injunção na jurisprudência do Supremo. A alteração da composição do Tribunal pode muito ter contribuído para essa nova hermenêutica constitucional, pois quando do momento do julgamento deste mandado de injunção, o STF contava com nove recentes integrantes: Ministros Ellen Gracie (2000), Gilmar Mendes (2002), Joaquim Barbosa, César Peluzo e Carlos Ayres Brito (2003), Eros Grau (2004), Carmem Lucia e Ricardo Lewandowski (2006) e Menezes Direito (2007).

A alteração da composição plenária não pode, todavia, ser avistado como um fator isolado significativo de mudança, porém deve ser objeto de consideração conjuntamente com os fatores sociais, políticos e econômicos, os quais obviamente influenciam na interpretação e aplicação das normas jurídicas.

### 3.7.1. Conseqüências no plano fático

<b>SOLUÇÕES PROPOSTAS</b>	<b>ATIVIDADE EXERCIDA PELO STF</b>	<b>EFEITO PARA O IMPETRANTE</b>	<b>EFEITO PARA A AUTORIDADE OMISSA</b>	<b>VIABILIDADE</b>
Decisão constitutiva	Atividade típica do Legislativo	Teria sua pretensão satisfeita	Nenhum Tem sua atividade legislativa usurpada	Tem eficácia

O STF optou pelo efeito constitutivo do mandado de injunção, rompendo com a decisão do *leading case*.

Delineou-se uma nova *ratio decidendi* em sede de mandado de injunção. A elaboração da norma para o caso concreto parece não implicar mais em

---

<sup>59</sup> MI 721, p. 25-29.

violação à separação de poderes. Com esse entendimento, diferenciou-se o mandado de injunção da ADI por omissão, bem como atribuiu eficácia ao primeiro instituto.

### **3.8. Direito de Greve dos Servidores Públicos**

A Constituição Federal de 1988 positivou, de maneira inaugural, a possibilidade de sindicalização e a titularidade do exercício de greve dos servidores públicos<sup>60</sup>. Esse resultado no plano jurídico decorreu da necessidade concreta de solucionar os conflitos coletivos entre os agentes estatais e a Administração Pública. Ocorre que, apesar do artigo 37<sup>61</sup>, inciso VII, prever o direito de greve aos servidores públicos nos termos da lei específica, o dispositivo ficou privado de eficácia plena na medida em que não foi editada lei complementar pelo legislador.

Com efeito, a inexistência da norma regulamentadora do exercício do direito de greve dos servidores públicos ensejou a propositura de mandados de injunção perante o STF buscando a viabilização do direito constitucional em comento. A resposta da Corte foi, para todas as ações propostas e deferidas, o reconhecimento da mora e a declaração desta ao órgão omissor, embora as argumentações empreendidas para essa conclusão tenham sido distintas. Ademais, houve votos dissidentes no sentido de aplicar a lei que regulamenta a greve dos trabalhadores comuns, no que for compatível, aos servidores públicos.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> A Constituição apenas vedou o exercício de greve aos militares das forças armadas, aos integrantes das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (art. 42, § 5º).

<sup>61</sup> Art. 37, VII. O direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica. Essa redação foi determinada pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998.

<sup>62</sup> **MI 20** distribuído em 20-10-1988, julgado em 19-5-1994. Declararam a mora: Ministros Celso de Mello, Francisco Rezek, Paulo Brossard, Sydney Sanches, Néri da Silveira e Moreira Alves. Aplicaram a lei da greve dos trabalhadores comuns: Ministros Marco Aurélio e Ministro Carlos Velloso. Não conheceu do mandado de injunção: Ministro Sepúlveda Pertence. **MI 438** distribuído em 30-9-1993, julgado em 11-11-1994. Declararam a mora: Ministros Néri da Silveira e Octavio Gallotti. Aplicaram a lei da greve dos trabalhadores comuns: Ministros Marco Aurélio e Ministro Carlos Velloso. Não conheceu do mandado de injunção: Ministro Sepúlveda Pertence. **MI 485** distribuído em 23-5-1995, julgado em 25-4-2002. Declarou a mora: Ministro Maurício Corrêa. Não conheceu do mandado de injunção: Ministro Sepúlveda Pertence. **MI 585** distribuído em 4-8-1998, julgado em 15-5-2002. Declarou a mora: Ministro Ilmar Galvão.

No resultado vencedor, de declarar a mora ao órgão omissor, os fundamentos utilizados para chegar a essa conclusão são distintos.

O Ministro Moreira Alves e o Ministro Rezek no MI 20 afirmam que o artigo 37, VII, da Constituição é norma de eficácia limitada por depender de edição de ato legislativo para ter aplicabilidade. Com isso, transferem ao Congresso Nacional a responsabilidade de concretizar a vontade formalmente proclamada no texto constitucional, sendo o restante de seus votos considerações teóricas sobre a necessidade do poder legislativo exercer a atividade governamental que lhe foi imposta pela Constituição.

No entanto, o Ministro Rezek ressalva em seu voto que é razoável em matéria de hermenêutica entender que a greve dos servidores pode ser exercida da maneira que é pelos trabalhadores comuns enquanto não elaborada a lei específica. A questão que exsurge deste seu comentário é a razão pela qual ele não optou por essa interpretação, já que afirma ser razoável utilizá-la. A resposta para essa indagação, de acordo com o Ministro, parece ser a de a única interpretação cabível dentro do limite dos efeitos do mandado de injunção é a que determina a sua eficácia limitada.

O Ministro Maurício Corrêa nega a utilização analógica da lei que rege a greve da iniciativa privada para a greve dos servidores, pois afirma que a hipótese (artigo 37, VII da Constituição Federal) não é de lei omissa, mas de ausência de norma.

O Ministro Sepúlveda Pertence também exclui o recurso da analogia, ainda que com outro fundamento, qual seja, a impossibilidade de aplicação de qualquer norma, partindo da decisão da Corte no mandado de injunção 107.

Já os Ministros Néri da Silveira e Sydney Sanches afirmam a impossibilidade da utilização analógica da Lei nº 7.783 (lei que rege a greve dos trabalhadores comuns) por esta mesma vedar a sua aplicação para os servidores públicos. Esse tipo de raciocínio leva em consideração a escolha

---

Aplicou a lei da greve dos trabalhadores comuns: Ministro Carlos Velloso. Não conheceu do mandado de injunção: Ministro Sepúlveda Pertence.

política já feita pelo legislador, de modo que não caberia ao judiciário não respeitá-la.

Além disso, acrescentam como outro fundamento para declarar a mora a inviabilidade do STF disciplinar matéria de tão grande complexidade. Esse argumento leva em conta os reflexos práticos para a prestação de serviços públicos, caso o judiciário reconhecesse, sem limites, o direito de greve dos servidores. O Ministro Néri da Silveira inclusive demonstra como indicativo desta complexidade o fato de que a própria Constituição exprimiu a gravidade do assunto ao exigir que a matéria fosse regulamentada por lei complementar.

É interessante ressaltar a mudança do posicionamento do Ministro Néri da Silveira, pois até então os seus votos foram no sentido de fixar um prazo para a ultimação do processo legislativo, alegando que o STF só poderia elaborar a norma no caso concreto após dar uma chance para que o legislativo suprisse a omissão. No caso sob análise, o Ministro afirma que não cabe fixar prazo, pois ultrapassado este com a permanência da omissão, a Corte não poderia editar, em concreto, a disciplina para o direito do requerente.<sup>63</sup>

Quanto aos votos dissidentes, os Ministros Marco Aurélio e Carlos Veloso argumentam a eficácia contida do artigo 37, VII, da Constituição Federal para aplicar a lei de greve dos trabalhadores comuns para a greve dos servidores. Para esses ministros, a inércia do legislador não obstaculiza a ocorrência da greve, pois esta é um fato que transborda o direito positivo.

É curioso perceber que o Ministro Sepúlveda Pertence também parte do pressuposto de que o exercício da greve pelos servidores não está subordinado à prévia edição de lei, que é de eficácia contida, logo, a norma posterior apenas limitará o seu exercício. No entanto, utiliza esta premissa para não conhecer do mandado de injunção, já que não há sentido falar em inviabilidade de exercício de direito em razão da ausência de norma, um dos requisitos para a impetração do mandado de injunção.

---

<sup>63</sup> A alteração de posicionamento do Ministro pode significar uma racionalidade consequencialista na determinação dos efeitos do mandado de injunção, os quais não serão necessariamente definidos de acordo com o *leading case* ou em razão do argumento de efetivar as normas constitucionais. A escolha do efeito declaratório ou constitutivo dependerá muito das circunstâncias políticas, sociais e econômicas do tema em debate.

### 3.8.1. Indicativos de Mudança

Pela primeira vez desde a promulgação da Constituição de 1988, o STF estabeleceu um regramento para o exercício da greve pelos servidores públicos ao aplicar a lei que rege a greve dos trabalhadores da iniciativa privada. Essa decisão foi tomada no dia 25 de outubro de 2007, nos mandados de injunção 670, 708 e 712.<sup>64</sup>

No MI 670, o Ministro Marco Aurélio remete ao voto proferido por ele no caso da aposentadoria por insalubridade, em que o STF aplicou o artigo 40, §4º da Lei da Seguridade Social como parâmetro enquanto perdurar a mora legislativa, destacando à Corte que já foi tomada uma decisão que atribuiu concreitude completa ao mandado de injunção. Acrescentou também, como tipicamente faz em seus votos em julgamentos de mandados de injunção, a diferença que há entre o mandado de injunção e a ADI por omissão.

O Ministro Marco Aurélio enfatizou a greve como fato e instrumento de contenção de poder da Administração Pública, como meio de tornar harmônica a dialética entre trabalhador e Administração. Com esse argumento sustenta a importância de regular a greve dos servidores públicos mediante a aplicação das seguintes condições temporárias para o exercício do direito constitucional de greve:

Art. 1º É assegurado o direito de greve aos servidores públicos policiais civis do Estado do Espírito Santo, competindo-lhes decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

Art. 2º Considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva,

---

<sup>64</sup> Os acórdãos dos mandados de injunção 670, 708 e 712 ainda não foram publicados. Dessa forma, o conteúdo deste tópico do trabalho, bem como os votos dos Ministros Ricardo Lewandowski e Celso de Mello (MI 708) e Eros Grau (MI 712) foram obtidos no site do STF mediante a seção "Notícias" do próprio site do STF. Ao ligar para o STF, consegui somente o voto do Ministro Marco Aurélio no MI 670, que o liberou antes da data da publicação do acórdão.

temporária, pacífica e parcial de prestação pessoal de serviços ao Estado do Espírito Santo.

Art. 3º Caberá ao Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado do Espírito Santo convocar, na forma do estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação parcial da prestação de serviços.

Art. 4º As deliberações aprovadas em assembléia-geral, com indicativo de greve, serão notificadas ao Poder Público para que se manifeste no prazo de trinta dias, acolhendo as reivindicações, apresentando proposta conciliatória ou fundamentando a impossibilidade de seu atendimento.

§ 1º Ante a omissão do Poder Público ou a frustração da tentativa conciliatória no prazo previsto neste artigo, os servidores decidirão pela paralisação dos serviços em assembléia-geral específica.

§ 2º Decidindo a assembléia-geral pela paralisação de serviço ou atividade pública, caberá à entidade representativa comunicar tal fato ao Poder Público com antecedência mínima de dez dias.

§ 3º No prazo estabelecido no § 2º deste artigo, a entidade representativa deverá informar à comunidade sobre as reivindicações apresentadas ao Poder Público.

Art. 5º A entidade sindical representará os interesses dos trabalhadores nas negociações ou perante a Justiça do Trabalho.

Art. 6º São assegurados aos grevistas, entre outros direitos:

I - o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir ou aliciar os servidores a aderirem à greve;

II - a arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento.

§ 1º Os meios adotados por servidores e Poder Público não poderão implicar violação ou constrangimento considerados direitos e garantias fundamentais de outrem.

§ 2º É vedado ao Poder Público adotar meios capazes de constranger o servidor ao comparecimento ao trabalho ou de frustrar a divulgação do movimento.

§ 3º As manifestações e atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou pessoa.

Art. 7º Observadas as condições previstas nesta regulamentação, a participação em greve não suspende o vínculo existente, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas por acordo, convenção ou

sentença normativa da Justiça do Trabalho, visando a elidir enriquecimento ilícito.

Parágrafo único. É vedada a demissão de servidor público efetivo durante a greve, exceto na ocorrência das hipóteses previstas no artigo 10 ou a pedido do próprio interessado.

Art. 8º O Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público do Trabalho, decidirá sobre a procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações, cumprindo publicar, de imediato, o respectivo acórdão.

§ 1º A ameaça concreta de deflagração de greve autoriza o Poder Público a ingressar em juízo postulando a declaração de ilegalidade do movimento.

§ 2º Sob pena de indeferimento, a petição inicial da ação a que se refere a cabeça deste artigo será obrigatoriamente instruída com os documentos necessários ao pronto julgamento da causa, requisito também exigido quanto à contestação.

§ 3º As manifestações do Ministério Público do Trabalho serão formalizadas no prazo improrrogável de dez dias.

§ 4º A decisão relativa a pedido de liminar é impugnável mediante agravo, a ser julgado na sessão seguinte à interposição,



independentemente da concessão de efeito suspensivo ao recurso.

§ 5º Da decisão que julgar o agravo caberá pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para julgar eventual recurso contra a decisão definitiva.

§ 6º O processo prosseguirá até decisão final sobre a legalidade ou ilegalidade da greve, independentemente do encerramento do movimento de paralisação.

§ 7º Os processos referidos neste regulamento terão prioridade sobre todos os atos judiciais, salvo *habeas corpus* e mandado de segurança.

§ 8º É vedada, até decisão final sobre a legalidade ou ilegalidade da greve, a suspensão do pagamento de vencimento dos servidores.

Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com o Poder Público, manterá em atividade percentual mínimo de 30% dos servidores, com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público.

Parágrafo único. O Poder Público poderá postular a fixação de liminar de percentual de servidores em atividade, superior ao definido, quando, por necessidade comprovada, for imprescindível para o atendimento de serviços inadiáveis à comunidade.

Art. 10. Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente regulamentação, em especial o comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. Na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa, não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:

I - tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;

II - seja motivada pela superveniência de fato novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação estabelecida.

Art. 11. A responsabilidade pelos atos praticados, ilícitos ou crimes cometidos, no curso da greve, será apurada, conforme o caso, segundo a legislação trabalhista, administrativa, civil ou penal.<sup>65</sup>

Em seu voto no MI 670, esclarece as peculiaridades que devem ser consideradas nos MI's 708 e 712 da seguinte maneira:

---

“a) Mandado de Injunção nº 708-0/DF: fica assegurado o direito de greve aos servidores públicos que trabalhem na área de educação do Município de João Pessoa. Incumbirá ao Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa a representação dos servidores. A competência para decidir sobre a procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações, ressalvados eventuais recursos, caberá ao Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, com sede em João Pessoa e jurisdição no Estado da Paraíba.

b) Mandado de Injunção nº 712-8/PA: é assegurado o direito de greve aos servidores públicos do Poder Judiciário do Estado do Pará. Incumbirá ao Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará a representação dos servidores. A competência para decidir sobre a procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações, ressalvados eventuais recursos, caberá ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, com sede em Belém e jurisdição naquela Unidade da Federação e no Estado do Amapá.”

Como é possível perceber a partir do deslinde dado pelo Ministro Marco Aurélio para a questão da greve dos servidores, é estabelecido um regramento provisório, ou de acordo com a tese do Ministro Eros Grau já esclarecida neste trabalho, é exercitada uma função normativa temporária e supletiva da omissão do Congresso, mas que poderá a qualquer momento ser revogada caso a norma seja elaborada pelo Legislativo.

No MI 712, o Ministro Relator Eros Grau enfatiza, apesar de aplicar a Lei 7.783 para a greve dos servidores, a necessidade de limitar o exercício desse direito, tendo em vista o princípio da continuidade do serviço público que deve ser assegurado para não prejudicar a população. Caberia, então, à Corte traçar os parâmetros a esse exercício.

A partir da análise de seu voto, é interessante ressaltar a sua preocupação em explicar que o ativismo recente do STF não resulta em violação à separação de poderes entendida em sentido orgânico ou institucional. Com efeito, considera que o Tribunal não legislará, mas assumirá função normativa, afirmando o poder estatal materialmente, tal como explicou no MI 721 sobre aposentadoria por insalubridade.

Por fim, o Ministro dita um conjunto normativo a ser aplicado no caso concreto, compreendendo os artigos 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei nº 7.783 e introduz algumas alterações no artigo 3º, parágrafo único, artigo 4º, no artigo 7º, parágrafo único, no artigo 9º, parágrafo único e no artigo 14, as quais julga necessárias serem feitas, considerando as peculiaridades do regime jurídico da greve do servidor público.<sup>66</sup>

No MI 708, o Ministro Celso de Mello destaca o relevo social e jurídico do julgamento deste mandado de injunção, pois afirma que o STF deve definir

“a real natureza do mandado de injunção, em obséquio à necessidade efetiva de respeito efetivo aos direitos, prerrogativas e liberdades

---

<sup>66</sup> “**Art. 3º.** Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação parcial do trabalho. Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 72 horas, da paralisação.

**Art. 4º.** Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembleia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação parcial da prestação de serviços. **Art. 7º.** [...]. Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, exceto na ocorrência da hipótese prevista no artigo 14.

**Art 9º.** Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público. Parágrafo único. É assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere esse artigo.

**Art. 14.** Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas previstas na presente Lei, em especial o comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.”

que a Constituição assegura aos cidadãos desta República, cabendo-lhe, ainda, resolver o delicado tema pertinente ao exercício do direito de greve do servidor público”.<sup>67</sup>

Depois, o Ministro acrescenta:

“Não obstante atribuisse ao mandado de injunção, desde o meu ingresso neste Supremo Tribunal, a relevantíssima função instrumental de superar, concretamente, os efeitos lesivos decorrentes da inércia estatal – posição que expressamente assumi, nesta Suprema Corte, no MI 164/SP, de que fui Relator,( DJU 24/10/1989)-, devo reconhecer que a jurisprudência firmada na matéria pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, orientou-se, de modo claramente restritivo, em sentido diverso.(...)Esse entendimento restritivo não pode mais prevalecer, sob pena de se esterilizar a importantíssima função político-jurídica para a qual foi concebido, pelo constituinte, o mandado de injunção(...).<sup>68</sup>

O comentário do Ministro de que o STF deve definir a real natureza do mandado de injunção induz à assertiva de que a Corte não imprimiu a interpretação correta sobre os efeitos do mandado de injunção durante 19 anos de Constituição.

Há uma segunda polêmica no voto do Ministro Celso de Mello quando afirma que desde o seu ingresso no STF votou no sentido de viabilizar o direito no caso concreto. Como se pôde perceber através da análise até aqui feita dos acórdãos, o Ministro sempre seguiu a jurisprudência da Corte em atribuir efeito declaratório à decisão do mandado de injunção. É importante destacar

---

<sup>67</sup> MI 708, p.1.

<sup>68</sup> MI 708, p. 10.

também que o MI 164 citado pelo Ministro não está disponível no site do STF, de modo que dificulta o controle social das decisões da Corte.<sup>69</sup>

Embora haja essa incoerência em seu voto, verifica-se que ele utilizou a lei que rege a greve dos trabalhadores comuns para os servidores públicos, modificando não só os precedentes da Corte como também o próprio convencimento esboçado nos outros mandados de injunção, apesar da sua afirmação de que sempre votou para dar eficácia ao instituto.

O Ministro Ricardo Lewandowski, no Mi 708, alterou o seu entendimento inicial sobre a greve dos servidores e passou a aplicar analogicamente a Lei 7.783 com as devidas ressalvas sobre a continuidade do serviço público.

À princípio, o Ministro entendia que aplicar a lei dos trabalhadores comuns à greve dos servidores consistiria em uma analogia indevida, pois partindo do conceito de analogia de Bobbio (procedimento pelo qual se atribui a um caso não regulamentado a mesma disciplina que a um caso regulamentado semelhante), não vislumbrou semelhança relevante entre a greve no âmbito público e a greve na esfera privada, começando pelo regime jurídico distinto que estão submetidas.<sup>70</sup> Além disso, temia tal analogia a ser uma intromissão indevida do Judiciário na esfera legislativa.

No entanto, o Ministro Ricardo Levandowski altera esse entendimento, alegando que ao refletir melhor sobre o tema, optou por conferir maior efetividade ao mandado de injunção. Nesse sentido, o Ministro extrai da Lei 7.783 princípios e regras gerais para formular a regulamentação da norma,<sup>71</sup> partindo do texto legal já existente.

---

<sup>69</sup> Cabe destacar que alguns trechos do voto do Ministro Celso de Mello no MI 708 são iguais aos de seu voto no MI 20, mesmo votando em sentido oposto. Como exemplo, o trecho do MI 708 na página 2, que pode ser encontrado no MI 20 na página 8: “o legislador brasileiro buscou, seguindo moderna tendência registrada no direito comparado, positivar mecanismos destinados a solucionar os conflitos coletivos instaurados entre os agentes estatais e a administração pública, reconhecendo aos servidores civis, além da possibilidade de sindicalização ( CF, art, 37, VI), a titularidade do direito de greve ( CF, art 37, VII)”.

<sup>70</sup> Mi 708, p. 8.

<sup>71</sup> O Ministro Lewandowski estabelece as seguintes exigências para o exercício do direito de greve dos trabalhadores em educação do município de João Pessoa: 1) a suspensão da prestação de serviços deve ser temporária, pacífica, podendo ser total ou parcial; 2) a paralisação dos serviços deve ser precedida de negociação ou de tentativa de negociação; 3) a Administração deve ser notificada da paralisação com antecedência mínima de 48 horas; 4) a entidade representativa dos servidores deve convocar, na forma de seu estatuto, assembléia geral para deliberar sobre as reivindicações da categoria e sobre a paralisação, antes da sua

### 3.8.2. Conseqüências no plano fático

SOLUÇÕES PROPOSTAS	ATIVIDADE EXERCIDA PELO STF	EFEITO PARA O IMPETRANTE	EFEITO PARA A AUTORIDADE OMISSA	VIABILIDADE
Decisão declaratória da mora	Atividade típica do Judiciário	Nenhum	É notificada de algo que já sabe	Sem eficácia; o problema fático continua Solução Cíclica
Decisão constitutiva	Atividade típica do Legislativo	Teria sua pretensão satisfeita	Nenhum Tem sua atividade legislativa usurpada	Tem eficácia

Em um primeiro momento, o STF optou pela primeira solução descrita na tabela. Com a declaração da mora ao órgão omissor, foi seguida a jurisprudência da Corte definida no *leading case*.

A *ratio decidendi* dos primeiros mandados de injunção sobre direito de greve dos servidores públicos consistiu na impossibilidade do STF elaborar ou

---

ocorrência. 5) o estatuto da entidade deve prever as formalidades de convocação e o quorum para deliberação, tanto para a deflagração como para a cessação da greve; 6) a entidade dos servidores representará os seus interesses nas negociações, perante a Administração e o Poder Judiciário; 7) São assegurados aos grevistas, dentre outros direitos, o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir ou aliciar os servidores a aderirem à greve e a arrecadação de fundos e livre divulgação do movimento; 8) em nenhuma hipótese, os meios adotados pelos servidores e pela Administração poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de outrem; 9) é vedado à Administração adotar meios para constranger os servidores ao comparecimento ao trabalho ou para frustrar a divulgação do movimento; 10) as manifestações e atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar dano ou ameaça à propriedade ou pessoa; 11) durante o período de greve é vedada a demissão de servidor, exceto se fundada em fatos não relacionados com a paralisação, e salvo em se tratando de ocupante de cargo em comissão de livre provimento e exoneração, ou, no caso de cargo efetivo, a pedido do próprio interessado; 12) será lícita a demissão ou exoneração de servidor na ocorrência de abuso de direito de greve, assim consideradas: a) a inobservância das presentes exigências; b) a manutenção da paralisação após a celebração de acordo ou após a decisão judicial sobre o litígio; 13) durante a greve, a entidade representativa dos servidores ou comissão de negociação, mediante acordo com a Administração, deverá manter em atividade equipes de servidores com o propósito de assegurar a prestação de serviços essenciais e indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da coletividade; 14) em não havendo o referido acordo, ou na hipótese de não ser assegurada a prestação dos serviços referidos, fica assegurado à Administração, enquanto perdurar a greve, o direito de contratação de pessoal por tempo determinado, prevista no artigo 37, IX da Constituição Federal ou a contratação de serviços de terceiros. 15) na hipótese de greve em serviços ou atividades essenciais, a paralisação deve ser comunicada com antecedência mínima de 72 horas à Administração e aos usuários. 16) a responsabilidade pelos atos praticados durante a greve será apurada, conforme o caso, nas esferas administrativas, civil e penal.

utilizar qualquer norma a ser aplicada no caso concreto por violar a separação de poderes.

Nos últimos mandados de injunção julgados, o STF optou pela segunda solução descrita na tabela. A utilização da lei que regulamenta a greve dos trabalhadores comuns para os servidores públicos corroborou a decisão do STF no caso da aposentadoria por insalubridade por atribuir efeito constitutivo ao mandado de injunção. Pela segunda vez, rompeu-se com os parâmetros fixados no *leading case*.

A *ratio decidendi* definida nestes recentes mandados de injunção consiste na possibilidade do STF assumir o papel ativo de elaborar a norma no caso concreto. Assim, considera haver diferença entre o mandado de injunção e a ADI por omissão, além do que atribui eficácia ao primeiro instituto.



## 4. Considerações finais

Este trabalho procurou, por meio de uma análise empírica dos processos relativos aos mandados de injunção julgados procedentes pelo STF, realizar um mapeamento dos argumentos empreendidos pelos ministros. A importância da identificação e análise de tais argumentos, ressalte-se, consiste no resultado prático da escolha de um determinado efeito ao mandado de injunção. E de forma conjunta a essa verificação dos argumentos trazidos à colação pelos ministros, constataram-se mudanças na Jurisprudência do STF, as quais não podem ser ignoradas. Portanto, este tópico será subdividido em: fundamentos dos ministros e alteração jurisprudencial.

### 4.1. Fundamentos dos Ministros<sup>72</sup>

Os ministros que atribuíram efeito declaratório ao mandado de injunção (declararam a mora do Congresso Nacional) utilizaram os seguintes argumentos:

- É necessário observar o entendimento fixado no <i>leading case</i> ;
- Não cabe ao STF interferir em questão de relevância política, pois significaria violação à separação dos poderes;
- A norma é de eficácia limitada;
- O Legislativo obedecerá à decisão do STF;
- Aplicar uma norma ao caso concreto possibilitaria que qualquer pessoa obtivesse em MI o que alguns não poderiam obter na ADI por omissão;
- Não cabe transferir ao juiz de primeiro grau a atividade de elaborar os parâmetros da indenização, pois significaria transferir o poder de legislar;
- Não se deve determinar prazo para o Congresso legislar, pois isto é típico da ADI por omissão;
- Não cabe determinar prazo para o Congresso legislar, pois ultrapassado este e permanecendo a mora, haveria uma interferência do STF no Poder Legislativo;
- Não aplica a lei ao caso concreto, pois esta mesma veda sua aplicação;

---

<sup>72</sup> Esse tópico final do trabalho procurou apenas identificar quais foram os argumentos utilizados que resultaram na atribuição de um determinado efeito ao mandado de injunção, de tal forma que os votos de cada ministro podem ser verificados de forma resumida nas tabelas do tópico *apêndice*.

Os ministros que determinaram um prazo para o Legislativo suprir a omissão, sob pena de o impetrante gozar do direito reclamado, ou de obter a indenização no juízo comum, embasaram seus votos nos seguintes fundamentos:

- Elaborar os parâmetros da indenização no caso concreto, inviabilizaria o STF;
- A determinação de prazo é possível de acordo com o <i>leading case</i> ;
- Ao aplicar uma norma ao caso concreto o STF estaria legislando;
- Aplicar uma norma ao caso concreto significaria que não há omissão, por isso nem caberia mandado de injunção;
- Determinar um prazo para o Congresso Legislar concede mais eficácia ao instituto
- Determinar prazo para o Congresso legislar, antes do STF se substituir de imediato ao Legislativo, é mais adequado ao jogo dos poderes;
- É norma de eficácia limitada;

Os ministros que determinam a aplicação de um regramento supletivo da omissão e provisório levam em consideração os seguintes fundamentos:

- Necessidade de concretizar as normas constitucionais;
- Declarar a mora do Congresso significaria reconhecer no ordenamento jurídico dois institutos iguais: o mandado de injunção e a ADI por omissão;
- A opção pela declaração da mora do Congresso possibilitaria que qualquer um pudesse obter pelo mandado de injunção o que somente alguns estão legitimados a obter pela ADI por omissão;
- Norma de eficácia contida;

A análise feita por este trabalho sobre os fundamentos trazidos à colação pelos ministros, no que tange aos efeitos do mandado de injunção, possibilitou a verificação de que há uma característica incomum entre os argumentos levantados para cada efeito possível dado ao instituto.

No caso do efeito declaratório da mora, parece haver uma preocupação dos ministros com alguma intervenção indevida do Judiciário no Poder Legislativo. É possível afirmar que tal argumento prepondera em relação ao de concretizar as normas constitucionais.

Em relação à decisão que determina prazo para o legislativo suprir a mora, o traço comum entre os fundamentos utilizados refere-se, da mesma

forma, à separação dos poderes. A idéia característica desses fundamentos também revela uma preocupação de ingerência indevida do Judiciário no Legislativo, que tenta ser acautelada pelo ultimato que o prazo dado ao Congresso significa.

No tocante à decisão que elabora um regramento supletivo para o caso concreto, pode-se perceber a preponderância do argumento de dar concretude às normas constitucionais em relação ao de tal decisão ensejar violação à separação dos poderes. Os ministros que optam pelo efeito constitutivo demonstram uma visão não orgânica de separação de poderes. E os que alteraram de posição inverteram a ordem de preponderância dos argumentos para a decisão do mandado de injunção, pois passaram a considerar predominante o fundamento de dar concretude às normas constitucionais.

#### **4.2. Alteração jurisprudencial**

Inicialmente, a idéia firmada no *leading case* em torno da finalidade do mandado de injunção foi a de que se limitava à declaração da situação de omissão inconstitucional da autoridade incumbida de elaborar a norma faltante. E, conseqüentemente, o efeito prático dessa decisão foi o de reconhecer no ordenamento jurídico a existência de dois institutos que se prestam a sanar o estado de omissão do legislativo, que é o mandado de injunção e a ADI por omissão.

O MI 219, julgado em 1990, sobre a representação política do Estado de São Paulo, foi o primeiro mandado de injunção deferido que comunicou a mora ao órgão omissor, corroborando o entendimento fixado no *leading case*.

É possível perceber que não fica claro o fundamento determinante para a declaração da mora, pois há uma certa confusão entre argumentos jurídicos e políticos. É difícil definir se os Ministros Moreira Alves, Celso de Mello e Néri da Silveira comunicaram a mora ao órgão omissor em razão da observância da jurisprudência da Corte (argumento jurídico), ou se decidiram que cabe ao

Legislativo elaborar a norma levando em conta a relevância política da matéria (argumento político).

O entendimento da Corte de apenas declarar a mora sofreu pequena alteração em março de 1991 ao julgar o MI 284 sobre as portarias sigilosas do Ministério da Aeronáutica. A decisão do STF acrescentou à declaração da mora a fixação de um prazo de 45 dias, mais 15 dias para a sanção presidencial, para o Congresso ultimar o processo legislativo, sob pena de o impetrante obter no juízo comum a indenização de que fala a lei pendente de regulamentação.

Esse resultado incluiu nos efeitos do mandado de injunção a possibilidade do STF definir em quanto tempo o legislativo deveria exercer sua atividade, visto que existem normas prévias regulando o processo legislativo. No entanto, os ministros não debateram a legitimidade dessa interferência. Apenas afirmaram que esse resultado está dentro das balizas definidas pelo *leading case*, de modo que significa apenas uma “concretização das potencialidades do instituto” como afirmou o Ministro Sepúlveda Pertence.

Além disso, o STF transferiu a fixação dos parâmetros da indenização ao juiz de primeira instância. Com isso, retirou de si a responsabilidade de ser acusado de legislar e a passou ao juízo comum. Nesse sentido, não fica claro o fundamento da decisão do STF. Não se sabe se transferiu ao juízo comum a elaboração dos parâmetros da indenização pela inviabilidade do STF concretizar um direito à indenização, ou se não o fez com o receio de violar a separação de poderes ao ter que elaborar uma norma para o caso concreto.

O terceiro caso que alterou o entendimento inicial do *leading case* foi o MI 232. Esse mandado de injunção trata da imunidade tributária das entidades beneficentes e foi julgado no final de 1991, momento em que o Tribunal fixou um prazo de seis meses para o Congresso elaborar a norma faltante, sob pena de o impetrante gozar do direito reclamado.

É possível notar neste caso que o STF também não exerceu uma função normativa supletiva da omissão, mas utilizou técnica interpretativa que

transformou norma de eficácia limitada em contida, concedendo à impetrante o direito reclamado.

Os Ministros Moreira Alves, Celso de Mello e Néri da Silveira, os quais declararam a mora no MI 219 com fundamento na relevância política da matéria, passaram a aceitar a possibilidade de o impetrante gozar do direito reclamado.

A alteração do posicionamento desses ministros pode evidenciar que a opção pela atribuição de um efeito ao mandado de injunção é feita através de uma racionalidade consequencialista. No MI 219, como envolvia uma questão eminentemente política optou-se por declarar a mora. Já no MI 232, por tratar de uma matéria que não tem um impacto estritamente político, optou-se por aumentar o grau de eficácia do instituto.

No MI 95, sobre o aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, julgado em 1992, a decisão do STF retomou o posicionamento inicial do *leading case*. Os ministros que declararam a mora utilizaram o princípio da segurança jurídica como fundamento da sua decisão, pois alegaram que mesmo se a lei fosse editada, ela não alcançaria atos passados.

Cabe ressaltar que o Ministro Francisco Rezek julgou improcedente esse mandado de injunção invocando a existência de Projetos de Lei no Congresso como motivo para elidir a mora. No entanto, no MI 369, julgado antes do MI 95, o ministro reconheceu a situação de mora, sendo que também havia Projetos nas casas do Poder Legislativo. Nesse sentido, pode ser verificada uma certa incoerência e falta de transparência em seus votos, na medida em que o Ministro não esclarece o porquê dessa mudança de convicção sobre a caracterização ou não da mora.

O STF somente alterou completamente a finalidade inicial do mandado de injunção de declarar a situação de mora, em agosto de 2007, no julgamento do MI 721 sobre aposentadoria por insalubridade.

Nesse caso, pela primeira vez desde 1988 o Tribunal exerceu função normativa supletiva ao utilizar o artigo 57 da Lei nº 8.213 de 1991 para fixar, no caso concreto, a aposentadoria especial para a impetrante.

É importante salientar que a tese dos Ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso sobre a finalidade constitutiva da decisão no mandado de injunção tornou-se frutífera após 19 anos de Constituição. Esse caso é o típico exemplo de votos vencidos que se transformaram em vencedores, demonstrando que um caso não está vinculado necessariamente a uma única interpretação, e que esta pode ser um meio criador e modificador do Direito.

Essa decisão pode delinear um novo limite de atuação do STF como instância máxima do Poder Judiciário. Se antes a decisão no mandado de injunção se limitava à mera declaração de uma omissão inconstitucional, a partir de 2007, depois de 18 anos da decisão do *leading case*, o limite parece ser o exercício pelo STF de função normativa supletiva até a elaboração da norma pelo legislador.

Logo em seguida a essa mudança, houve o julgamento de três mandados de injunção (MI 670, MI 708, MI 712) em 25 de outubro de 2007, que corroborou a tendência da nova interpretação do STF sobre a finalidade do mandado de injunção. A decisão sobre a limitação do direito de greve dos servidores públicos foi considerada histórica pelos próprios ministros, na medida em que, além de dar eficácia ao instituto, tratou de assunto de grande relevo social, político e jurídico.

Nesse sentido, verificou-se que a interpretação e aplicação das normas jurídicas estão sujeitas às condições e fatores sociais, políticos e econômicos que o Direito enquanto ramo das ciências sociais aplicadas não tem como prever. A interpretação que se fez sobre o instituto do mandado de injunção, ou seja, sobre uma norma jurídica, que é a mesma desde 1988 e está positivada na Constituição, sofreu alteração.

E podemos elencar alguns possíveis fatores dessa alteração: composição do tribunal (a partir do ano de 2000, o Tribunal passou a contar com nove ministros novos); cada vez mais chegam ao STF, questões eminentemente de cunho político, com fortes raízes sócias, sobre as quais uma interpretação ou raciocínio subsuntivo não é mais suficiente para o julgador resolver os conflitos. Além disso, uma nova conjuntura política e social, menos

conservadora do que a de 1988, também não pode ser ignorada como uma condição possível que tenha contribuído para esse recente entendimento.

## **5. Bibliografia**

Piovesan, Flávia C.. *Proteção Judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, pp. 26-36.

Figueiredo, Marcelo. *O mandado de injunção e a inconstitucionalidade por omissão*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, p. 48.

Vieira, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994, p. 118.

Cintra, Antônio Carlos de Araújo / Grinover, Ada Pellegrini / Dinamarco, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*, São Paulo: Malheiros editores Ltda, 2006, pp. 323-326.

Site do STF: [www.stf.org.br](http://www.stf.org.br)

### **5.1. Outras referências**

Barroso, Luís Roberto. *O Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*, Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

Silva, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*, São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000.



## 6. Apêndice<sup>73</sup>

### Ministro Moreira Alves:

Fixação do Número de Deputados do Estado de São Paulo: MI 219 (1990)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A Jurisprudência da Corte deve ser observada;  - Ao STF não cabe interferir em questão de relevância política; essa decisão é do Legislativo;

Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica: MI 283 (3/1991)

Decisão do STF	Determinaram um prazo para o Legislativo suprir a mora, sob pena do impetrante obter no direito comum a indenização
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Fixar os parâmetros da indenização, no caso concreto, inviabilizaria o STF;

- MI 284 (11/2001)

Decisão do STF	Declararam a mora e reconheceram o direito do autor de obter a indenização que o juiz de primeiro grau fixar
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Acompanha voto do Relator;

---

<sup>73</sup> Neste item estão dispostos os argumentos empreendidos por cada ministro, em cada tema, a fim de que o leitor possa consultar, de forma prática por meio de tabelas, os fundamentos dos ministros, tendo em vista a seguinte base informacional: qual foi a decisão do STF; qual a decisão do ministro; quais foram os argumentos utilizados naquela decisão pelo ministro; em qual tema aquele voto se insere; e ano de julgamento. Cabe esclarecer que quando não houver tabela sobre determinado tema significa que não há voto do ministro disponível no acórdão ou o ministro não votou naquele caso.

Imunidade tributária de entidades beneficentes: MI 232 (8/1991)

Decisão do STF	Declararam a mora e determinaram um prazo para o Congresso legislar, sob pena do autor gozar da imunidade;
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A determinação de prazo é possível de acordo com a Jurisprudência da Corte;</li> <li>- Aplicar o CTN, no caso concreto, implica no STF legislar e isso violaria a separação dos poderes;</li> <li>- Aplicar o CTN, no caso concreto, significaria que não há omissão, portanto, não caberia o mandado de injunção;</li> </ul>

Juros Reais: MI 323 (1994), MI 361( 1993), MI 457(1995), MI 472(1995), MI 584(2001).

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O artigo 192, §3º é norma de eficácia limitada, ou seja, não é auto-aplicável.</li> <li>- A Jurisprudência da Corte deve ser observada;</li> <li>- Fixar prazo para o Congresso legislar consistiria em violação à separação dos poderes, pois, ultrapassado o prazo e permanecendo a mora, o STF legislaria.</li> </ul>

Imunidade de Contribuição de entidades beneficentes: MI 448 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A Jurisprudência da Corte deve ser observada;

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 20 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A norma é de eficácia limitada;

**Ministro Celso de Mello**

Fixação do Número de Deputados do Estado de São Paulo: MI 219 (1990)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A Jurisprudência da Corte deve ser observada;  - Ao STF não cabe interferir em questão de relevância política; essa decisão é do Legislativo;  - O Legislativo deve cumprir a decisão do STF para efetivar as normas constitucionais;

Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica: MI 283 (3/1991)

Decisão do STF	Determinaram um prazo para o Legislativo suprir a mora, sob pena do impetrante obter no direito comum a indenização
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Fixar prazo para Congresso legislar concede mais eficácia ao mandado de injunção;

	- fixar prazo antes de reconhecer de imediato o direito a indenização do impetrante é mais adequado ao jogo dos poderes.
--	--

- MI 284 (11/1991)

Decisão do STF	Declararam a mora e reconheceram o direito do autor de obter a indenização que o juiz de primeiro grau fixar
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A Jurisprudência da Corte deve ser observada;

Imunidade tributária de entidades beneficentes: MI 232 (8/1991)

Decisão do STF	Declararam a mora e determinaram um prazo para o Congresso legislar, sob pena do autor gozar da imunidade;
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A determinação de prazo é possível de acordo com a Jurisprudência da Corte;  - Norma de eficácia limitada, portanto depende de mediação legislativa.

Juros Reais: MI 470( 1994), MI 472( 1995), MI 542(1991)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- O Legislativo deve cumprir a decisão do STF para efetivar as normas constitucionais;

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 20 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor

Argumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A importância do direito de greve não pode prescindir da necessária observância dos princípios da supremacia do interesse público;</li> <li>- É norma de eficácia limitada;</li> <li>- O Legislativo deve cumprir a decisão do STF para efetivar as normas constitucionais;</li> </ul>
------------	---

#### MI 708 (2007)

Decisão do STF	Aplicaram, no caso concreto, a Lei 7.783
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessidade de respeito à efetivação de direitos, liberdades e prerrogativas constitucionais;</li> <li>- O STF deve definir a real natureza do mandado de injunção.</li> </ul>

#### **Ministro Sepúlveda Pertence**

#### Fixação do Número de Deputados do Estado de São Paulo: MI 219 (1990)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Jurisprudência da Corte deve ser observada;</li> <li>- Efeito constitutivo possibilitaria que qualquer pessoa obtivesse em MI o que alguns não poderiam obter na ADI por omissão</li> </ul>

#### Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica: MI 283 (3/1991)

Decisão do STF	Determinaram um prazo para o Legislativo suprir a mora, sob pena do impetrante obter no direito comum a indenização
Decisão do Ministro	Voto vencedor

Argumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fixar prazo para Congresso legislar concede mais eficácia ao mandado de injunção;</li> <li>- fixar prazo antes de reconhecer de imediato o direito a indenização do impetrante é mais adequado ao jogo dos poderes.</li> </ul>
------------	---

- MI 284 (11/1991)

Decisão do STF	Declararam a mora e reconheceram o direito do autor de obter a indenização que o juiz de primeiro grau fixar
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A Jurisprudência da Corte deve ser observada;</li> <li>- Após cientificado o Congresso da mora uma vez, não há sentido em comunicá-la novamente.</li> </ul>

Imunidade tributária de entidades beneficentes: MI 232 (8/1991)

Decisão do STF	Declararam a mora e determinaram um prazo para o Congresso legislar, sob pena do autor gozar da imunidade;
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- É norma de eficácia limitada, portanto depende de mediação legislativa;</li> <li>- Utilizar a analogia aplicando uma lei seria motivo de não conhecimento do mandado de injunção.</li> </ul>

Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço: MI 369 (1992), MI 695 (2007)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não cabe a indenização pela aplicação do princípio da irretroatividade da lei;</li> <li>- Determinar que o juiz de primeiro grau fixe os parâmetros da indenização é</li> </ul>

	transferir a ele o poder de legislar
--	--------------------------------------

Juros Reais: MI 361(1993), MI 470(1995), MI 472(1995), MI 587(2001), MI 588(2001)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A norma é auto-aplicável, por isso não conheceria do mandado de injunção. Porém, como há decisão <i>erga omnes</i> que afirma ser norma limitada, observa a Jurisprudência da Corte.

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 20 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Não conheceu do mandado de injunção
Argumentos	- É norma de eficácia contida, por isso, não conhece do mandado de injunção.

### **Octavio Gallotti**

Fixação do Número de Deputados do Estado de São Paulo: MI 219 (1990)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A Jurisprudência da Corte deve ser observada; - Não fixa prazo, pois isto é típico da ADI por omissão; - Efeito constitutivo afetaria o sistema federalista

Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica: MI 543 (11/2001)

Decisão do STF	Declararam a mora e reconheceram o direito do autor de obter a indenização
----------------	--

	que o juiz de primeiro grau fixar
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Segue o precedente MI 284

Imunidade tributária de entidades beneficentes: MI 232 (8/1991)

Decisão do STF	Declararam a mora e determinaram um prazo para o Congresso legislar, sob pena do autor gozar da imunidade;
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Utilizar a analogia aplicando uma lei seria motivo de não conhecimento do mandado de injunção.

Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço: MI 369(1992)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Não cabe a indenização pela aplicação do princípio da irretroatividade da lei;

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 438 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Acompanha o voto do Relator.

**Ministro Sydney Sanches**

Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica: MI 283 (3/1991)

Decisão do STF	Determinaram um prazo para o Legislativo suprir a mora, sob pena do impetrante obter no direito comum a indenização
Decisão do Ministro	Voto vencedor



Argumentos	- A determinação de um prazo não significa que o STF esteja interferindo na atuação do Legislativo.
------------	---

Imunidade tributária de entidades beneficentes: MI 232 (8/1991)

Decisão do STF	Declararam a mora e determinaram um prazo para o Congresso legislar, sob pena do autor gozar da imunidade;
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	Segue o relator

Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço: MI 369(1992)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Não cabe a indenização pela aplicação do princípio da irretroatividade da lei;

Juros Reais: MI 361(1993), MI 611(2002)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Não cabe fixar prazo para o Congresso legislar, pois se a mora permanecer ultrapassado prazo o STF interferiria no legislativo  - Não cabe fixar prazo na ADI por omissão que é mais relevante, muito menos no mandado de injunção.

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 20 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Não fixa prazo para o Congresso legislar, pois a Constituição não confere

	<p>tal poder ao STF</p> <p>- Não aplica a Lei 7.883, pois esta mesa veda a sua aplicação para a greve dos servidores públicos.</p>
--	--

### **Ilmar Galvão**

Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica: MI 284(1991), MI 384(1993), MI 447(1994), 543(2000).

Decisão do STF	Determinaram um prazo para o Legislativo suprir a mora, sob pena do impetrante obter no direito comum a indenização
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- O Tribunal deve indicar a regra que deve ser aplicada pelo juiz no caso concreto a fim de concretizar as normas constitucionais

Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço: MI 369( 1992)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- Afirma que a solução dada pelo Ministro Relator Néri da Silveira (determina prazo para o Congresso legislar, sob pena do impetrante obter indenização no juízo comum) é a que mais se aproxima com seu entendimento sobre mandado de injunção.

Juros Reais: MI 470(1995)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Acompanha o Relator

Imunidade de Contribuição de portadores de deficiências: MI 448 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora do Congresso;
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Não fixa a norma para o caso concreto, pois isso inviabilizaria o STF

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 585(2002)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Deve observar a Jurisprudência da Corte

### **Ministro Célio Borja**

Imunidade tributária de entidades beneficentes: MI 232 (1991)

Decisão do STF	Declararam a mora e determinaram um prazo para o Congresso legislar, sob pena do autor gozar da imunidade
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- Decidiu por aplicar artigo 14 do CTN a fim de efetivar as normas constitucionais

### **Sydney Sanches**

Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica: MI 284(1991), MI 384(1993), MI 447(1994), MI 543(2000)

Decisão do STF	Determinaram um prazo para o Legislativo suprir a mora, sob pena do impetrante obter no direito comum a indenização
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- O prazo não é imposto para o Congresso agir de uma determinada forma, mas prevê que se não agir a consequência é a prevista no voto

Imunidade de Contribuição de entidades beneficentes: MI 232(1991)

Decisão do STF	Declararam a mora do Congresso;
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- Determina prazo para Congresso legislar, sob pena do impetrante gozar do direito reclamado, pois é a solução mais harmônica tendo em vista a separação dos poderes.

Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço: MI 369(1992)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Não cabe a indenização pela aplicação do princípio da irretroatividade da lei;

Juros Reais: MI 361(1993), MI 611(2002)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Fixar prazo para o Congresso legislar consistiria em violação à separação dos poderes, pois, ultrapassado o prazo e permanecendo a mora, o STF legislaria.  - Não fixa prazo para o Congresso legislar, pois nem na ADI por omissão, que é processo objetivo, de mais relevância, há determinação do prazo.

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 20 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Impossibilidade de aplicação analógica da Lei 7.783 por esta vedar a sua aplicação na greve dos servidores.

**Néri da Silveira**

Fixação do Número de Deputados do Estado de São Paulo: MI 219 (1990)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A Jurisprudência da Corte deve ser observada;  - Ao STF não cabe interferir em questão de relevância política; essa decisão é do Legislativo;

Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica: MI 283 (1991)

Decisão do STF	Determinaram um prazo para o Legislativo suprir a mora, sob pena do impetrante obter no direito comum a indenização
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Acompanha voto do Relator

- MI 284 (1991), 384(1993), 543(2000)

Decisão do STF	Declararam a mora e reconheceram o direito do autor de obter a indenização que o juiz de primeiro grau fixar
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Acompanha voto do Relator

Imunidade tributária de entidades beneficentes: MI 232 (1991)

Decisão do STF	Declararam a mora e determinaram um prazo para o Congresso legislar, sob pena do autor gozar da imunidade;
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	Acompanha o Relator

Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço: MI 369 (1992)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- - Determina prazo para o Congresso legislar, sob pena do impetrante obter indenização no juízo comum, afirmando que é a solução que mais se aproxima com seu entendimento sobre mandado de injunção.

Juros Reais: MI 323(1994), MI 361(1993), MI 470(1995), MI 472(1995)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- Não cabe o efeito constitutivo, pois o STF não pode de imediato se substituir ao legislativo. Por isso, estabelece prazo para o Congresso legislar, pois a permanência da mora justificaria a interferência do Judiciário na atividade legislativa.

Imunidade de Contribuição de portadores de deficiências: MI 448 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora do Congresso;
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- Ao estabelecer prazo para o Legislativo suprir a mora afirma que há conciliação entre autonomia do Legislativo para elaborar a lei e o direito dos cidadãos previsto na Constituição.

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 20 (1994), MI 438 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Impossibilidade de aplicação analógica da Lei 7.783 por esta mesma vedar a sua aplicação para a greve dos servidores.

## **Aldir Passarinho**

Fixação do Número de Deputados do Estado de São Paulo: MI 219 (1990)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A Jurisprudência da Corte deve ser observada;  - Ao STF não cabe interferir em questão de relevância política; essa decisão é do Legislativo;

Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica: MI 283 (1991)

Decisão do STF	Determinaram um prazo para o Legislativo suprir a mora, sob pena do impetrante obter no direito comum a indenização
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Acompanha o voto do Relator

Imunidade tributária de entidades beneficentes: MI 232 (1991)

Decisão do STF	Declararam a mora e determinaram um prazo para o Congresso legislar, sob pena do autor gozar da imunidade;
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Acompanha o Relator

## **Paulo Brossard**

Fixação do Número de Deputados do Estado de São Paulo: MI 219 (1990)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Ao STF não cabe interferir em questão de relevância política; essa decisão é do Legislativo;

	- Efeito constitutivo afetaria sistema federalista;
--	---

Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica: MI 447 (1991)

Decisão do STF	Declararam a mora e reconheceram o direito do autor de obter a indenização que o juiz de primeiro grau fixar
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Acompanha voto do Relator;

Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço: Mi 369 (1992), MI 95 (1992)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Não cabe a indenização pela aplicação do princípio da irretroatividade da lei;

Juros Reais: MI 361(1993)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Acompanha o Relator

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 20 ( 1994)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A norma é de eficácia limitada; - Não há como o STF aplicar a Lei 7.783, pois se assim fosse, estaria legislando.

**Ministro Francisco Rezek**

Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço: MI 369 (1992)



Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Não cabe a indenização pela aplicação do princípio da irretroatividade da lei;

- Mi 95 (1992)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Julgou improcedente o mandado de injunção
Argumentos	- Não há mora do Congresso, pois há Projetos de Lei em Tramitação.

Imunidade de Contribuição de entidades beneficentes: MI 448 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A Jurisprudência da Corte deve ser observada;

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 20 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A norma é de eficácia limitada;

### **Ministro Maurício Corrêa**

Juros Reais: MI 430 (1995), MI 621(2002)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A Jurisprudência da Corte deve ser observada;

Direito de Greve: MI 485 ( 2002)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Impossibilidade de aplicação analógica da Lei 7.783, pois a hipótese não é de lei omissa, mas de ausência de norma.

**Ministro Carlos Velloso**

Fixação do Número de Deputados do Estado de São Paulo: MI 219 (1990)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- É necessário diferenciar mandado de injunção da ADI por omissão, portanto, fixou em 70 o nº de Deputados para o Estado de São Paulo;

Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica: MI 283 (1991)

Decisão do STF	Determinaram um prazo para o Legislativo suprir a mora, sob pena do impetrante obter no direito comum a indenização
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- É necessário diferenciar mandado de injunção da ADI por omissão, portanto, elaborou os parâmetros da indenização;

- MI 284 (2001)

Decisão do STF	Declararam a mora e reconheceram o direito do autor de obter a indenização que o juiz de primeiro grau fixar
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- É necessário diferenciar mandado de injunção da ADI por omissão, portanto,

	elaborou os parâmetros da indenização;
--	--

Imunidade tributária de entidades beneficentes: MI 232 (1991)

Decisão do STF	Declararam a mora e determinaram um prazo para o Congresso legislar, sob pena do autor gozar da imunidade;
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- É necessário diferenciar mandado de injunção da ADI por omissão, pois se forem reconhecidos como institutos iguais qualquer poderia obter em mandado de injunção o que só alguns estão legitimados a obter em ADI por omissão. Portanto, aplica artigo 14 do CTN.

Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço: MI 369 (1992), 95 (1992), MI 278 ( 2001)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- É necessário diferenciar mandado de injunção da ADI por omissão, pois se forem reconhecidos como institutos iguais qualquer poderia obter em mandado de injunção o que só alguns estão legitimados a obter em ADI por omissão;  - Não autoriza o juízo comum a fixar os parâmetros da indenização, pois transferiria a atividade mais importante do mandado de injunção;

Juros Reais: MI 361( 1993), MI 457 (1995), MI 470 (1995), MI 587 (2001), MI 588 (2001), MI 472 (1995), MI 542 (1991)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- Não determina prazo para o Congresso legislar, pois isso significaria interferir na atividade política do Poder Legislativo.

Imunidade de Contribuição de portadores de deficiências: MI 448 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora do Congresso;
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- Transcreve seu voto no MI 361

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 20 (1994), MI 438 (1994), MI 585 (2002)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- É norma de eficácia contida;

**Ministro Marco Aurélio**

Fixação do Número de Deputados do Estado de São Paulo: MI 219 (1990)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- É necessário diferenciar mandado de injunção da ADI por omissão, portanto, fixou em 70 o nº de Deputados para o Estado de São Paulo;

Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica: MI 283 (1991)

Decisão do STF	Determinaram um prazo para o Legislativo suprir a mora, sob pena do impetrante obter no direito comum a indenização
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- É necessário diferenciar mandado de injunção da ADI por omissão, portanto, elaborou os parâmetros da indenização;

- MI 284 (2001)

Decisão do STF	Declararam a mora e reconheceram o direito do autor de obter a indenização que o juiz de primeiro grau fixar
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- É necessário diferenciar mandado de injunção da ADI por omissão, portanto, elaborou os parâmetros da indenização;

Imunidade tributária de entidades beneficentes: MI 232 (1991)

Decisão do STF	Declararam a mora e determinaram um prazo para o Congresso legislar, sob pena do autor gozar da imunidade;
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- É necessário diferenciar mandado de injunção da ADI por omissão, pois se forem reconhecidos como institutos iguais qualquer poderia obter em mandado de injunção o que só alguns estão legitimados a obter em ADI por omissão. Portanto, aplica artigo 14 do CTN.  - - Não autoriza o juízo comum a fixar os parâmetros da indenização, pois transferiria a atividade mais importante do mandado de injunção;

Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço: MI 369 (1992), MI 95(1992)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- É necessário diferenciar mandado de injunção da ADI por omissão, pois se forem reconhecidos como institutos iguais qualquer poderia obter em mandado de injunção o que só alguns estão legitimados a obter em ADI por omissão;  - Não autoriza o juízo comum a fixar os parâmetros da indenização, pois transferiria a atividade mais importante do mandado de injunção;

Juros Reais: MI 323 (1994), MI 361 ( 1993), MI 430 (1995), MI 470(1995), MI 611( 2002)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Não determina prazo para o Congresso legislar, pois isso significaria interferir na atividade política do Poder Legislativo.</li> <li>- Determinar um prazo para o Congresso legislar e este não obedecer, implica em descrédito e ineficácia da decisão do STF;</li> <li>- É necessário diferenciar mandado de injunção da ADI por omissão, pois se forem reconhecidos como institutos iguais qualquer poderia obter em mandado de injunção o que só alguns estão legitimados a obter em ADI por omissão;</li> </ul>

Imunidade de Contribuição de portadores beneficentes: MI 448 ( 1994)

Decisão do STF	Declararam a mora do Congresso;
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elabora os parâmetros para o exercício da norma constitucional, pois este é o conteúdo da decisão do mandado de injunção;</li> </ul>

Aposentadoria por insalubridade: MI 721 (2007)

Decisão do STF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicaram o artigo 57 da Lei de Previdência Social supletivamente para regulamentar a aposentadoria especial por atividade insalubre;</li> </ul>
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deve-se dar concretude às normas constitucionais;</li> <li>- O STF não legisla ao aplicar uma lei provisoriamente enquanto permanece a omissão legislativa, pois não está incluindo no ordenamento regra geral e abstrata.</li> <li>- É necessário diferenciar mandado de</li> </ul>

	injunção da ADI por omissão, pois se forem reconhecidos como institutos iguais qualquer poderia obter em mandado de injunção o que só alguns estão legitimados a obter em ADI por omissão;
--	--

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 20 (1994), MI 438 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- É norma de eficácia contida;

- MI 670 ( 2007)

Decisão do STF	Aplicaram a Lei 7.783 para regulamentar provisoriamente a greve dos servidores públicos.
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- É norma de eficácia contida;  - É necessário diferenciar mandado de injunção da ADI por omissão, pois se forem reconhecidos como institutos iguais qualquer poderia obter em mandado de injunção o que só alguns estão legitimados a obter em ADI por omissão;

### **Ministra Ellen Gracie**

Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica: MI 283 (1991)

- MI 562 (2001)

Decisão do STF	Declararam a mora e reconheceram o direito do autor de obter a indenização que o juiz de primeiro grau fixar
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Observa a jurisprudência da Corte

Aviso prévio proporcional ao tempo de serviço: MI 278 (2001)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A Jurisprudência da Corte deve ser observada;

Juros Reais: MI 588 (2001)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A Jurisprudência da Corte deve ser observada;

### **Ministro Eros Grau**

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 670 (2007)

Decisão do STF	Aplicaram a Lei 7.783 para regulamentar provisoriamente a greve dos servidores públicos.
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- O STF não legislará ao aplicar a Lei 7.783, pois exercerá função normativa.

### **Ministro Ricardo Lewandowski**

Aposentadoria por insalubridade: MI 721 (2007)

Decisão do STF	Aplicaram o artigo 57 da Lei de Previdência Social supletivamente para regulamentar a aposentadoria especial por atividade insalubre;
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Necessidade de dar eficácia ao instituto do mandado de injunção;

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 708 (2007)



Decisão do STF	Aplicaram a Lei 7.783 para regulamentar provisoriamente a greve dos servidores públicos.
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Necessidade de dar eficácia ao instituto do mandado de injunção;

### **Ministro Nelson Jobim**

Portaria Reservada ao Ministério da Aeronáutica: MI 283 (1991)

- MI 543 (2001)

Decisão do STF	Declararam a mora e reconheceram o direito do autor de obter a indenização que o juiz de primeiro grau fixar
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- O direito à indenização, no caso, decorre diretamente da Constituição;

Direito de Greve dos Servidores Públicos: MI 20 (1994), MI 438 (1994)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencido
Argumentos	- É norma de eficácia contida;

### **Ministro Gilmar Mendes**

Aviso Prévio Proporcional: MI 695 (2007)

Decisão do STF	Declararam a mora ao Congresso
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- Não cabe a indenização pela aplicação do princípio da irretroatividade da lei;

## **Ministro Carlos Britto**

Aposentadoria por insalubridade: MI 721(2007)

Decisão do STF	Aplicaram o artigo 57 da Lei de Previdência Social supletivamente para regulamentar a aposentadoria especial por atividade insalubre;
Decisão do Ministro	Voto vencedor
Argumentos	- A decisão do STF deve ter eficácia;