ISSN Impresso 1809-3280 | ISSN Eletrônico 2177-1758
www. esmarn.tjrn.jus.br/revistas

Revista Direito e Liberdade

MANDADOS DE INJUNÇÃO COLETIVOS: ESTRATÉGIA DE MOVIMENTOS SOCIAIS DE INTEGRAÇÃO OU DESINTEGRAÇÃO?

COLLECTIVE INJUNCTIONS: A STRATEGY OF SOCIAL MOVEMENTS RELATED TO INTEGRATION OR SOCIAL MOVEMENTS RELATED TO DISINTEGRATION?

Bruna de Bem Esteves*

RESUMO: Considerando a constante interação entre os movimentos sociais e os sistemas funcionais (econômico, político e jurídico) inerente a uma sociedade complexa, o presente artigo pretende investigar se a impetração de mandados de injunção coletivos pode ser caracterizada como uma estratégia de movimentos sociais de integração (que objetivam o esvaziamento das funções dos sistemas político e jurídico) ou de movimentos sociais de desintegração (que objetivam a diferenciação dos sistemas político e jurídico, reafirmando suas funções específicas). Acredita-se que este trabalho contribui para a conscientização dos atores sociais acerca do possível impacto de determinadas formas de mobilização social na relação entre os sistemas funcionais. Para atingir seu objetivo, adotou-se, além de uma análise teórica, uma análise empírica, com abordagem qualitativa, baseada no exame de decisões do STF no julgamento dos MIs 670, 708 e 712, que pleiteavam a viabilização do exercício do direito de greve por parte dos servidores públicos. Ao final, concluiu-se que as peculiaridades relacionadas ao histórico do instituto do mandado de injunção prejudicam a classificação da estratégia de impetração de um mandado de injunção coletivo como própria de um dos dois tipos de movimento, podendo ser utilizada por ambos.

Palavras-chave: Movimentos sociais. Sistema jurídico. Sistema político. Mandados de injunção. Greve dos servidores públicos.

ABSTRACT: Considering the constant interaction that exists between social movements and functional systems (economic, political and legal) inherent to a complex society, our aim in this study is to investigate whether the collective writ of injunction can be characterized as a strategy of social movements related to integration (that aim to confuse the functions of political and legal systems)

* Mestre em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Graduada em Direito e Graduanda em Ciências Sociais (USP). São Paulo – São Paulo – Brasil.

or movements related to disintegration (that aim to differentiate the political and legal systems, by reaffirming their specific functions). This piece of research contributes to the social actors' awareness of the impact certain forms of social mobilization might have on the relationship between functional systems. In addition to a theoretical analysis, an empirical and qualitative analysis was also carried out, by examining the Brazilian Supreme Court decisions rendered at the trial of injunctions 670, 708 and 712, concerning the public servants' right to strike. The conclusion was that the peculiarities related to the history of the wit of injunction undermine a rigid classification. The collective writ of injunction can be characterized as a strategy that can be used by both social movements.

Keywords: Social movements. Juridical system. Political system. Writs of injunction. Public workers' strike.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO; 2. A TEORIA DOS SISTEMAS E SUA RELAÇÃO COM OS MOVIMENTOS SOCIAIS; 3. MOVIMENTOS SOCIAIS DE INTEGRAÇÃO *VERSUS* MOVIMENTOS SOCIAIS DE DESINTEGRAÇÃO; 4. OS MANDADOS DE INJUNÇÃO E O CASO DA GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS; 5. A IMPETRAÇÃO DE MANDADOS DE INJUNÇÃO E A TEORIA DOS SISTEMAS; 6. CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

1. INTRODUÇÃO

Os sistemas sociais especializados e seus respectivos aparatos comunicacionais auxiliam a sistematizar e a entender a grande quantidade de informações inerente a uma sociedade complexa. Os movimentos sociais também consistem num sistema autônomo que contribui para a compreensão da sociedade. No entanto, por não terem um aparato comunicacional próprio, sua análise se baseia essencialmente na crítica aos sistemas funcionais (econômico, político e jurídico, por exemplo). Os movimentos sociais que adotam estratégias voltadas a reafirmar a diferenciação entre os sistemas funcionais são classificados como *movimentos de desintegração*. Por outro lado, os que utilizam estratégias direcionadas ao esvaziamento dessas funções específicas são classificados como *movimentos de integração*.

Diante desse panorama, este artigo pretende, como objetivo geral, investigar se a impetração de mandados de injunção coletivos por movimentos sociais pode ser considerada como uma estratégia de integração

ou de desintegração. Para tanto, possui como objetivos específicos: a apresentação da teoria dos sistemas e sua relação com os movimentos sociais, a diferenciação dos movimentos sociais de integração e de desintegração, a análise do histórico do mandado de injunção e, em especial, dos casos que trataram da greve dos servidores públicos.

Tendo em vista a existência de sensíveis diferenças entre os movimentos sociais de desintegração e de integração, o presente trabalho contribui para a conscientização dos atores sociais, em especial, dos representantes do Poder Judiciário e dos movimentos sociais, acerca do possível impacto de determinadas formas de mobilização social na relação entre os sistemas funcionais, principalmente, entre os sistemas jurídico e político, considerando os fenômenos do ativismo judicial e da judicialização da política.

Para atingir os objetivos traçados, adotou-se como metodologia, primeiramente, a análise teórica, para contextualização e apresentação de conceitos relacionados à teoria dos sistemas, aos movimentos sociais de integração e desintegração e ao histórico do mandado de injunção, e, posteriormente, a análise empírica, com abordagem qualitativa, baseada no exame de documentos, mais precisamente, acórdãos do Supremo Tribunal Federal (STF) que julgaram Mandados de Injunção (MI) (especificamente os MIs 670, 708 e 712).

Ao final do trabalho, concluiu-se que as peculiaridades relacionadas ao histórico do instituto do mandado de injunção, como a ausência, durante um longo período de tempo, de norma regulamentadora do processamento do *writ* e a proibição do *non liquet*, prejudicam a classificação da estratégia de impetração de um mandado de injunção coletivo como própria de um dos dois tipos de movimento. Ao mesmo tempo em que pode ser considerada uma estratégia dos movimentos sociais de desintegração, ao possibilitar uma reestruturação institucionalizada das funções dos sistemas jurídico e político, também pode ser considerada uma estratégia de integração, ao incentivar o sistema jurídico a controlar ou a substituir outros sistemas.

2. A TEORIA DOS SISTEMAS E SUA RELAÇÃO COM OS MOVIMENTOS SOCIAIS

Diante da complexidade da sociedade moderna desenvolveram-se sistemas sociais especializados com o objetivo de lidar com a crescente quantidade de informações do ambiente (CAMPILONGO, 2012, p. 68, 83). Os sistemas sociais diferenciam-se dos demais – como, por exemplo, os sistemas vivos e psíquicos, que, no entanto, não são objeto do presente artigo – pelo uso da comunicação, empregada, em alguns casos, para a definição de uma função e de um código binário específicos. As funções e os códigos comunicativos permitem, ao mesmo tempo, o fechamento de cada um dos sistemas sociais e a interação entre cada sistema e o seu ambiente (e, desse modo, entre os próprios sistemas).

Dentre os sistemas funcionais (isto é, que possuem uma função específica), é possível identificar os sistemas (i) econômico, (ii) político e (iii) jurídico. Suas funções consistem, respectivamente, em (i) alocar recursos escassos, (ii) tomar decisões que vinculem a coletividade e (iii) promover a generalização congruente de expectativas normativas. Seus códigos autoexcludentes correspondem aos binários (i) ter x não ter, (ii) maioria x minoria, e (iii) lícito x ilícito. Mediante a utilização desse aparato comunicativo específico, qualquer assunto pode ser abordado por cada um dos sistemas funcionais, operacionalmente fechados, mas cognitivamente abertos.

Por sua vez, os movimentos sociais, apesar de constituírem um sistema autônomo, não consistem em um sistema funcional especializado (CAMPILONGO, 2012, p. 67). Da perspectiva comunicacional, correspondem a uma tentativa de descrição da sociedade moderna complexa, dentro da própria sociedade e contra referida sociedade (CAMPILONGO, 2012, p. 12). Ao desenvolverem esse mecanismo descritivo, os movimentos sociais estabelecem relações com os sistemas funcionais.

Do mesmo modo que os sistemas funcionais, os movimentos sociais são sistemas comunicacionais autopoiéticos, isto é, sistemas de comunicação aptos a desenvolverem, dentro de seu próprio âmbito interno, operações específicas capazes de diferenciá-los do ambiente e de garantir sua constante autoreprodução (CAMPILONGO, 2012, p. 67).

No entanto, enquanto os sistemas funcionais promovem suas operações, processam temas e alocam valores nos limites autorizados pelo aparato comunicativo exclusivo que desenvolveram (mediante a utilização de funções e de códigos, por exemplo), os movimentos sociais desconhecem referida estrutura. Em decorrência disso, conseguem transitar livremente pelo ambiente, relacionando-se com os sistemas funcionais de forma intensa e, por vezes, invasiva.

A estrutura operacional especializada dos sistemas funcionais permite, além de hetero-observações (ou seja, observações dos outros sistemas sob a lógica operacional do sistema observador), auto-observações (ou seja, reflexões de cada um dos sistemas com relação às suas próprias condições). No caso dos sistemas (i) econômico, (ii) político e (iii) jurídico, (i) o preço, (ii) os planos de governos e (iii) as normas válidas são, respectivamente, os responsáveis por essas reflexões internas. No caso dos movimentos sociais, em decorrência do *deficit* de sua estrutura operacional especializada, não há mecanismo reflexivo análogo (CAMPILONGO, 2012, p. 68).

Se, por um lado, os sistemas funcionais (i) econômico, (ii) político e (iii) jurídico canalizam as comunicações, respectivamente, sob a forma de (i) moeda, (ii) poder e (iii) validade; por outro, os movimentos sociais percebem nos temas de suas reivindicações um mecanismo de canalização semelhante (CAMPILONGO, 2012, p. 69).

No entanto, provavelmente pela ausência de mecanismos de canalização das comunicações, os movimentos sociais costumam contrapor seu lado interno, ou seja, seu próprio sistema – composto pelas comunicações daqueles que protestam, por não aceitarem mudanças ou por desejá-las –, a tudo que se encontra do lado de fora de seu sistema, isto é, a todo o seu ambiente –, que também é constituído pelos sistemas funcionais (econômico, político e jurídico) (CAMPILONGO, 2012, p. 67).

Assim, por não possuírem mecanismos que permitam sua auto-observação e por colocarem do lado de fora de seu sistema tudo aquilo que não se destina ao protesto de determinado tema, os movimentos sociais vivem de hetero-observações e de questionamentos quanto a tudo aquilo que constitui o seu ambiente, incluindo os sistemas funcionais.

Considerando que os mecanismos de seleção de temas utilizados pelos sistemas funcionais necessariamente acarretam problemas –, seja o paradoxo (a inclusão sob determinado ponto de vista sempre provoca a exclusão sob outro ponto de vista), seja a contingência (a escolha de determinada possibilidade necessariamente implica o abandono de outra) –, os movimentos sociais são os sistemas de comunicação que viabilizam a autodescrição da sociedade diante desses problemas, criados pela diferenciação social (CAMPILONGO, 2012, p. 19, 53, 56, 63, 67, 69, 82).

Considerando que, de acordo com a estratégia comunicativa utilizada pelos movimentos sociais em suas reclamações, é possível identificar dois tipos de movimentos – (a) os *movimentos de protesto ou sistemas parasitários de integração coletiva* e (b) os *movimentos de desintegração coletiva* –, o presente artigo pretender investigar, mediante a análise do caso da greve dos servidores públicos, se a impetração de mandados de injunção coletivos por movimentos sociais pode ser considerada como uma estratégia de (a) integração ou de (b) desintegração.

3. MOVIMENTOS SOCIAIS DE INTEGRAÇÃO *VERSUS* MOVIMENTOS SOCIAIS DE DESINTEGRAÇÃO

Como visto, na relação com os sistemas funcionais, há estratégias comunicativas que permitem caracterizar os movimentos sociais como movimentos de integração e estratégias que permitem caracterizá-los como movimentos de desintegração. Enquanto os movimentos de integração objetivam a desdiferenciação dos sistemas funcionais, mediante a desconfiguração e o esvaziamento de suas funções, os movimentos de desintegração objetivam a diferenciação desses sistemas, reafirmando suas funções específicas ou colaborando para aperfeiçoá-las (CAMPILONGO, 2012, p. 63-71, 103-122).

Os movimentos de integração acreditam apenas nas expectativas reativas. Por isso, não se dirigem aos tribunais para fazer valer expectativas normativas, mas para utilizá-las de forma estratégica. Nesse sentido, percebem a Constituição Federal como uma fonte de provocações, que possibilita colocar um sistema contra o outro, judicializando a política e

politizando o Judiciário, por exemplo. Isso porque se preocupam muito mais em expor os problemas dos sistemas funcionais do que em tratá-los.

Ademais, não há importância no fato de suas pretensões serem lícitas ou ilícitas. As restrições desse código binário são, inclusive, criticadas por esses movimentos sociais, que postulam metas cuja concretização pelo direito é inviável. Nesse contexto, visam a enfraquecer o aparato comunicativo do sistema jurídico, integrando-o com outras formas de comunicação, ignorando as diferenças entre as estruturas operacionais de cada sistema funcional.

Esses movimentos sociais tratam de questões que não podem ser alocadas com base em critérios distributivos ou de eficiência econômica. As ideias e os valores que defendem são elevados ao patamar de princípios. Em decorrência disso, suas demandas não configuram objeto de barganha ou de negociação. Não consideram os juízes como interlocutores confiáveis, colocando-os ao lado dos acusados, ambos opositores do movimento. Por esse motivo, a relação processual que se estabelece é diática.

Podem adotar estratégias de competição, de predação ou parasitária com relação ao sistema jurídico. No primeiro caso, procuram uma alternativa ao direito; no segundo, relatam as contradições do direito – denunciando parcialidades ou ameaçando sua autoridade, sem a pretensão de resolver esses problemas –; e, no terceiro, desejam, apenas, se fazerem ouvir, tendo em vista que, ainda que não queiram, os juízes são obrigados a fazê-lo. Por outro lado, os movimentos de desintegração não refutam o direito e acreditam em expectativas normativas. Nesse sentido, identificam a Constituição Federal como uma fonte dessas expectativas e invocam a Carta Magna na esperança de alcançá-las. Desse modo, desejam confirmar se suas pretensões são lícitas ou ilícitas, constitucionais ou inconstitucionais.

Além disso, introduzem temas que, apesar de promoverem instabilidades, são processáveis pelo código binário do direito (lícito versus ilícito). Até mesmo as desigualdades internas e os desequilíbrios externos são introduzidos no sistema jurídico sob a forma de conflitos procedimentalizados, fornecendo condições para que o direito possa desempenhar um papel imunizador desses conflitos mediante processos de reestruturação comunicativa de expectativas, que, por sua vez, conferem oportunidades de mudanças e

de variabilidade. Esses movimentos sociais cuidam de questões de natureza distributiva, que viabilizam as estratégias de negociação, compromisso ou consenso. Consideram os juízes como terceiros afastados e imparciais, estabelecendo uma relação processual triádica. Agem em cooperação com o sistema jurídico, fundamentando tecnicamente suas petições, atentando para a validade das normas e estimulando interpretações criativas, a fim de viabilizar decisões que obedeçam aos limites desse sistema funcional.

Diante do exposto, apresenta-se o Quadro 1.

Quadro 1 - Comparativo entre os movimentos sociais de integração e de desintegração

	Movimentos de integração	**Movimentos de desintegração**
Objetivos	Desfigurar, esvaziar, corromper os sistemas funcionais	Reconfigurar, alargar e restaurar ou conferir funcionalidade aos sistemas funcionais
Utilização dos sistemas funcionais	Uso destrutivo decrescente ou descompromissado	Uso criativo
Relações com o sistema jurídico	De competição, de predação ou parasitária	De cooperação
Utilização do código binário do sistema jurídico	Não importa se suas pretensões são lícitas ou ilícitas. Introduzem metas estranhas ao sistema jurídico	Desejam confirmar se suas pretensões são lícitas ou ilícitas. Introduzem metas processáveis pelo sistema jurídico
Expectativas	Somente acreditam em expectativas reativas	Acreditam em expectativas cognitivas e normativas
Possibilidade de negociação	Suas questões não podem ser alocadas com base em critérios de eficiência. Não há possibilidade de negociação	Suas questões possuem natureza distributiva. Há possibilidade de negociação, compromisso ou consenso
Percepção da Constituição Federal	Fonte de provocações	Fonte de expectativas
Percepção do Poder Judiciário	Os movimentos se contrapõem aos juízes. A relação é diádica	Os juízes são terceiros afastados e imparciais. A relação é triádica

Fonte: Elaboração da autora.

4. OS MANDADOS DE INJUNÇÃO E O CASO DA GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

O Mandado de Injunção (MI), instrumento processual introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo artigo 5º, LXXI, da Constituição Federal de 1988,[1] consiste numa ação judicial que possibilita questionar a existência de omissões legislativas inconstitucionais no âmbito do Poder Judiciário.

Analisando o dispositivo constitucional, constata-se que o *writ* pode ser impetrado quando o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas constitucionais encontrar-se inviabilizado pela ausência de norma regulamentadora. No entanto, não é possível identificar quais medidas podem ser adotadas pelo Poder Judiciário se a omissão inconstitucional for reconhecida.

Por essa razão, após a promulgação da Constituição, surgiu o questionamento acerca da autoaplicabilidade, ou não, da norma constitucional que instituía o mandado de injunção. Esse problema foi enfrentado pelo STF na QO do MI 107[2], analisada pelo Plenário em 23 de novembro de 1989. Durante a apreciação dessa QO, a Corte concluiu que a norma constitucional era autoaplicável, entendendo que a CF continha os elementos necessários para a utilização do mandado de injunção[3].

1. "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".

2. O MI 107 foi impetrado por um Oficial do Exército com mais de nove anos de serviço. Na ação, o impetrante requeria a edição da norma infraconstitucional regulamentadora do artigo 42, §9º da Constituição Federal. Segundo o Oficial, na ausência da norma regulamentadora, seria aplicada a legislação pré-constitucional e, consequentemente, o impetrante iria para a reserva quando completasse dez anos de atividade no Exército. Em 21 de novembro de 1989, o Tribunal, por maioria, não conheceu o pedido devido à ausência de legitimidade *ad causam* do impetrante.

3. De acordo com José Afonso da Silva (2007, p. 101), as normas de eficácia plena são " [...] aquelas que, desde a entrada em vigor da Constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular."

O julgamento da questão de ordem do MI 107 (BRASIL, 1989) foi reconhecido, inclusive pelo próprio STF, como *leading case* quanto à delimitação dos aspectos conceituais do MI. No que tange às determinações cabíveis diante da procedência do *writ,* os Ministros acompanharam o Relator, concluindo que a Corte deveria tão somente alertar o órgão responsável pela edição da norma faltante sobre a inconstitucionalidade da omissão e solicitar que fossem adotadas providências para colmatá-la.

Nesse primeiro momento, os efeitos concedidos ao mandado de injunção ficaram a desejar em comparação ao que parte da doutrina, naquela época, defendia competir ao Poder Judiciário durante o julgamento desse remédio constitucional: proporcionar a viabilização imediata do exercício do direito constitucional prejudicado[4]. Entretanto, ao apreciar os MIs 670, 708 e 712, em 25 de outubro de 2007, quase 18 anos após ao da questão de ordem do MI 107, a Corte Constitucional decidiu atribuir outras consequências às decisões procedentes de MIs.

O MI 670 (BRASIL, 2008a) foi impetrado pelo Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Estado do Espírito Santo (Sindpol), o MI 708 (BRASIL, 2008b) pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa (Sintem), e o MI 712 (BRASIL, 2008c) pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará (Sinjep). Em todas as ações, os impetrantes pleiteavam a viabilização do exercício do direito de greve por parte dos servidores públicos, nos termos do art. 37, VII, da Constituição Federal[5].

No entanto, enquanto nos MIs 670 e 712 os impetrantes pleiteavam a utilização da lei n. 7.783/89 – que disciplina o exercício do direito de

4. Dentre os autores que sustentavam que o exercício do direito constitucional prejudicado deveria ser imediatamente viabilizado, havia quem defendesse que, no julgamento de mandados de injunção: a Corte deveria elaborar uma norma regulamentadora com eficácia *inter partes* (BARBI, 1988; BERMUDES, 1989; SUNDFELD, 1990); a Corte deveria elaborar uma norma regulamentadora com eficácia *erga omnes* (MESQUITA, 1989; GOMES, 1989; MESQUITA, 1989); e que, apesar de competir ao Poder Judiciário a outorga do direito reclamado, não caberia a ele elaborar a norma regulamentadora (SANTOS, 1989; SILVA, 1989; TEMER, 1988).

5. "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica [...]" (BRASIL, 1988).

greve no âmbito da iniciativa privada –, até a edição da norma regulamentadora faltante, no MI 708, o sindicato impetrante requeria a elaboração de uma norma para o caso concreto pelo próprio STF.

No julgamento de 2007 a Corte Constitucional decidiu, por maioria – nos termos do que sugeriu o Ministro Gilmar Mendes em seu voto (BRASIL, 2008b, p. 438) –, que a lei n. 7.783/89 deveria ser utilizada para regulamentar a greve dos servidores públicos naquilo em que fosse aplicável, sendo facultada às instâncias originárias competentes a imposição de disciplina mais severa, conforme cada caso concreto.

Interessante observar, contudo, que não parece ter havido consenso entre os Ministros acerca da extensão dos efeitos desses acórdãos, se *erga omnes* ou *inter partes*. Se, por um lado, consta nas atas de julgamento dos MIs 670, 708 e 712 que as decisões proferidas no âmbito daquelas ações não se restringiriam às categorias representadas pelos Sindicatos impetrantes, por outro lado, os Ministros autorizaram as instâncias inferiores a impor disciplina mais rígida caso entendessem necessário[6].

Com relação a esse aspecto, vale destacar que, apesar de os Ministros Ayres Britto, Cármen Lúcia e Cezar Peluso terem acompanhado o entendimento do Ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2008c) – que manifestou o posicionamento de que os acórdãos dos MIs 670, 708 e 712 possuíam efeito *erga omnes*[7] –, defenderam que o julgamento daqueles mandados de injunção deveria ficar restrito aos casos concretos apreciados pelo Tribunal[8] (BRASIL, 2008c). Nesse contexto, é possível considerar que aquilo que foi interpretado como *erga omnes* pelo Ministro Gilmar Mendes

6. Nesse caso, o sistema jurídico desempenharia uma função típica do sistema político, a de tomar decisões vinculantes

7. No entendimento do Ministro Gilmar Mendes, os acórdãos proferidos com relação aos casos de reparação econômica aos impedidos de exercer profissão (que visavam à regulamentação do artigo 8º, parágrafo 3º do ADCT) já seriam *erga omnes* e, portanto, o entendimento do STF quanto à extensão dos efeitos dos julgamentos de mandados de injunção não estava sendo alterado (BRASIL, 2008c, fls. 454 e 455).

8. Nos extratos de ata, os votos desses ministros não são considerados vencidos, apesar de os votos dos Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio serem assim identificados por terem estabelecido determinações aplicáveis somente aos casos concretos analisados.

pode ter sido interpretado como *inter partes* pelos Ministros Ayres Britto, Cármen Lúcia e Cezar Peluso.[9,10]

Constata-se, assim, que, no que tange às determinações cabíveis diante do julgamento procedente de mandados de injunção, em 2007, a Corte Constitucional tomou providencias mais interventivas comparadas às medidas adotadas anteriormente. Afinal, o STF estabeleceu qual seria a regulamentação da norma constitucional objeto do mandado de injunção até que a omissão inconstitucional fosse sanada pelo Poder Legislativo.

5. A IMPETRAÇÃO DE MANDADOS DE INJUNÇÃO E A TEORIA DOS SISTEMAS

Adotados determinados procedimentos, a decisão tomada por uma maioria de representantes adquire o *status* de norma jurídica, que, por sua vez, servirá de fundamento para expectativas normativas. Logo, é por meio das leis que se verifica o acoplamento estrutural entre os sistemas político e jurídico. Sendo assim, a partir do momento em que se reconhece uma lacuna técnica, apta a autorizar a procedência de um mandado de injunção[11], a apreciação desse *writ* por parte do Supremo Tribunal Federal necessariamente implica na análise da relação entre os sistemas jurídico e político.

Ademais, tendo em vista que durante quase 28 anos não existiu nenhuma norma específica que disciplinasse o processamento do mandado de injunção[12], pode-se considerar que, além das lacunas técnicas autorizado-

9. Nesse sentido, importante destacar a seguinte afirmação do Ministro Carlos Britto: "Essa proposta do Ministro Gilmar é conciliatória: o Judiciário julga, para o caso concreto, indo buscar os seus parâmetros maiores na própria atividade legislativa." (BRASIL, 2008b, fls. 342 e 343).

10. O próprio Ministro Gilmar Mendes considerou que a dúvida sobre quais efeitos estariam sendo atribuídos às decisões ainda não precisaria ser resolvida (BRASIL, 2008b, fl. 306).

11. De acordo com a jurisprudência do STF, somente existiria uma *lacuna técnica*, apta a autorizar a procedência de um mandado de injunção, se (1) o exercício de um direito constitucional estivesse inviabilizado pela ausência de uma norma infraconstitucional capaz de fazer com que o dispositivo da Constituição Federal produzisse seus efeitos e se (2) houvesse uma imposição constitucional para regulamentar determinado assunto, assim como o respectivo direito dos constituintes a essa normativização.

12. Em 23 de junho de 2016, foi publicada a Lei n. 13.300, que disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção.

ras do *writ*, havia uma lacuna normativa quanto à definição dos limites de atuação dos tribunais durante o julgamento desse remédio constitucional. Ainda assim, em decorrência da proibição do *non liquet*, o Judiciário não estava autorizado a deixar de apreciá-lo.

Por essa razão, no julgamento do MI 107 QO, o STF definiu que os efeitos do *writ* consistiriam em comunicar a omissão inconstitucional ao órgão responsável pelo preenchimento da norma inviabilizada e a exigir que as medidas necessárias para eliminar essa inconstitucionalidade fossem adotadas. Apesar das justificativas que impediriam a concessão de outros efeitos ao mandado de injunção (separação de Poderes, segurança jurídica e princípio democrático), é possível questionar se, naquele momento, o Judiciário não se utilizou de um artifício para, ainda que não deixasse de decidir, delegar o preenchimento da parte dispositiva da decisão a um terceiro (CAMPILONGO, 2012, p. 33, 38).

Posteriormente, quase 18 anos depois do julgamento do MI 107 QO, o Tribunal resolveu conceder outros efeitos ao mandado de injunção, especificando qual seria a regulamentação dos dispositivos constitucionais apreciados até que a omissão inconstitucional fosse suprida pelo Legislativo. Diante dessa alteração jurisprudencial, interessante observar o posicionamento dos tribunais durante o julgamento de MIs não somente porque a relação entre os sistemas jurídico e político é colocada em discussão, mas também porque, durante o período em que não havia uma norma regulamentadora do processamento desse *writ*, atribuiu-se exclusivamente ao Judiciário a especificação dos limites da sua própria atuação.

Importante destacar, ademais, que, antes da alteração de jurisprudência por parte do Supremo Tribunal Federal, outros mandados de injunção sobre a questão da greve dos servidores públicos já haviam sido levados à apreciação da Corte Constitucional. Diante disso, é possível constatar a persistência dos movimentos sociais em apresentar a mesma reivindicação reiteradas vezes, ainda que não conseguissem concretizar suas expectativas, aproveitando que o acesso ao Judiciário permanece garantido e a apreciação das demandas continua obrigatória (CAMPILONGO, 2012, p. 98, 100).

Provavelmente, a cada nova ação ajuizada, os movimentos sociais procuravam aperfeiçoar sua argumentação, observando a evolução do comportamento da Corte Constitucional[13], ao mesmo tempo em que o Supremo Tribunal Federal se influenciava pelos novos fatos e argumentos apresentados pelos movimentos sociais. Nesse sentido, acredita-se que, com a *mobilização do direito*[14], o sistema jurídico e os movimentos sociais se autoestimularam e reagiram um com relação ao outro, culminando na alteração jurisprudencial verificada no caso dos mandados de injunção[15] (CAMPILONGO, 2012, p. 102).

Apesar de ser plausível o posicionamento de que o STF não invadiu a esfera do sistema político, já que utilizou uma norma que havia sido elaborada pelo próprio Legislativo (a lei n. 7.783/89, que regulamenta o direito de greve na iniciativa privada), também é possível considerar que, antes da promulgação da lei n. 13.300/16 – que regula o processamento de MIs –, qualquer decisão proferida em sede de mandado de injunção caracterizava-se como uma intervenção do sistema jurídico no sistema político, tendo em vista que não havia definição normativa dos procedimentos a serem adotadas durante o julgamento do *writ*. Sob esse ponto de vista, ainda que não fosse a estratégia dos movimentos sociais, houve uma corrupção dos sistemas funcionais.

Por outro lado, ainda que não existisse regulamentação sobre o mandado de injunção, pode-se considerar que, em decorrência da proibição do *non liquet*, a definição dos efeitos desse remédio constitucional passou

13. Após o julgamento do MI 107 QO, houve uma constante evolução quanto ao entendimento dos efeitos do mandado de injunção, mediante a declaração de mora ao órgão competente para elaboração da norma faltante ou a garantia de que os impetrados poderiam passar a exercer seus direitos, imediatamente ou após recorrerem ao juízo comum, caso o Congresso não editasse a norma faltante no prazo estabelecido.

14. "Em poucas palavras, mobilização do direito se refere às ações de indivíduos, grupos ou organizações em busca da realização de seus interesses e valores." (MCCANN, 2010, p. 182).

15. Nesse sentido, "[...] os tribunais não determinam as ações judiciais dos cidadãos e organizações, mas ajudam, de modo ativo, a traçar o panorama ou a rede de relações na qual se encontram as demandas judiciais em curso dos cidadãos e organizações. [...] as ações dos tribunais fornecem diversos 'precedentes' estratégicos para as partes envolvidas em diferentes relações por toda a sociedade. Tais precedentes tornam-se 'fichas para negociação', resultantes de previsões sobre o que as partes conseguiriam se fossem parar nos tribunais ou diante de outras autoridades jurídicas." (MCCANN, 2010, p. 183-184).

a ser, legitimamente, de atribuição do próprio sistema jurídico. Assim, sob esse ponto de vista, a impetração do mandado de injunção poderia provocar tão somente uma reestruturação das funções dos sistemas jurídico e político[16].

Nesse cenário, tendo em vista que o ativismo judicial corresponderia a um exercício deliberado de vontade política, no qual se admite maior participação do Judiciário na concretização de objetivos constitucionais[17], enquanto a judicialização da política simplesmente decorreria do mero cumprimento do papel institucional da Corte, ante a ausência do fornecimento de alternativas por parte modelo constitucional adotado[18], a impetração de um mandado de injunção seria capaz de promover tanto um quanto outro fenômeno.

Se, por um lado, a ausência de normas jurídicas para disciplinar o processamento do MI naquela época demandava que a própria Corte definisse os limites da sua atuação durante o julgamento desse remédio constitucional, em aproximação ao ativismo judicial, por outro, a obrigatoriedade de apreciação dos mandados de injunção, em decorrência da proibição do *non liquet*, não fornecia alternativas ao Tribunal, em aproximação à judicialização da política. Provavelmente, por essa razão, o caso da

16. Tendo em vista que o procedimento conferido ao *writ* pelo sistema político, com a edição da lei n. 13.300/16, consiste, em linhas gerais, no mesmo atribuído pelo STF após a mudança de sua jurisprudência, pode-se considerar que, atualmente, o julgamento de mandados de injunção pode provocar apenas uma reestruturação das funções dos sistemas jurídico e político.

17. "[...] o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e positivo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente, ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo [...]. A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois poderes." (BARROSO, 2010, p. 393-394).

18. "Judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo [...]. O tribunal não tinha alternativa de conhecer ou não as ações, de se pronunciar ou não sobre o seu mérito, uma vez preenchidos os requisitos de cabimento. [...]. A judicialização, que de fato existe, não decorreu de uma opção ideológica, filosófica ou metodológica da corte. Limitou-se ela a cumprir, de modo estrito, o seu papel constitucional, em conformidade com o desenho institucional vigente." (BARROSO, 2010, p. 391-392).

greve dos servidores públicos é mencionado como exemplo de ambos os fenômenos. Como exemplo de ativismo judicial:

> Nos últimos anos, uma persistente crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade no âmbito do Legislativo tem alimentado a expansão do Judiciário nessa direção, em nome da Constituição, com a prolação de decisões que suprem omissões e, por vezes, inovam na ordem jurídica, com caráter normativo geral. O fenômeno tem uma face positiva: o judiciário está atendendo a demandas da sociedade que não puderam ser satisfeitas pelo parlamento, em temas como a greve no serviço público [...]. (BARROSO, 2010, p. 397).

Como exemplo de judicialização da política:

> Deve-se mencionar, ainda, a importante virada da jurisprudência no tocante ao mandado de injunção, em caso no qual se determinou a aplicação do regime jurídico das greves no setor privado àquelas que ocorram no serviço público. (BARROSO, 2010, p. 393).

Desse modo, é possível considerar que, enquanto os movimentos sociais de integração desejam uma atuação por parte da Corte que se aproxime do ativismo judicial, os movimentos sociais de desintegração desejam uma atuação que se aproxime da judicialização da política. Nesse sentido:

> Imagine-se, por exemplo, que os movimentos sociais, diretamente ou representados, cobrem do Judiciário a suplência das falhas de mercado ou das ineficiências do sistema político. A cobrança pode ocorrer de duas maneiras: (i) induzindo o direito a tomar o lugar dos demais sistemas, o que significa suprimir os limites da diferenciação funcional; (ii) forçando o direito a reagir juridicamente às disfunções dos demais sistemas. Movimentos de integração tendem a assumir posturas do primeiro tipo. Movimentos de desintegração estão na segunda frente (CAMPILONGO, 2012, p. 93).

6. CONCLUSÃO

Acredita-se que a principal diferença entre os movimentos sociais de integração e de desintegração consista no objetivo desses movimentos quanto à interação entre os sistemas funcionais (pretendendo a desdiferenciação ou a diferenciação), tanto é que as nomenclaturas propostas para a classificação derivam dessas intenções[19]. Ainda que essa dinâmica possa ser analisada sob duas perspectivas, a da intenção dos movimentos sociais e a do comportamento do Judiciário perante a intervenção desses movimentos, diante dos efeitos da *mobilização do direito*[20], ambas as perspectivas encontram-se intensamente relacionadas.

Diante do exposto, conclui-se que as peculiaridades que envolvem os mandados de injunção, especialmente o fato de que durante quase 28 anos não ter existido norma disciplinando o processamento do *writ* e, ainda assim, haver a obrigação de que a ação fosse julgada, dificultam a classificação da estratégia de impetração de um mandado de injunção coletivo como própria de um dos tipos de movimento.

Por um lado, aproximando-se de uma estratégia dos movimentos sociais de integração, é possível considerar que os mandados de injunção estimulam os tribunais, como centro do sistema jurídico, a controlar ou a substituir outros sistemas (CAMPILONGO, 2012, p. 89-90). Nesse sentido, como os temas propostos são potencialmente desorientadores por tratarem de direitos constitucionalmente garantidos, estimulam a perda do foco no desempenho da função específica do sistema e a ambição para ultrapassar os limites operacionais do direito.

Por outro lado, aproximando-se de uma estratégia dos movimentos sociais de desintegração, é possível perceber a impetração de um mandado de injunção coletivo como uma oportunidade para os tribunais inter-

19. Com relação às outras diferenças entre os dois tipos de movimentos sociais, é possível destacar que a impetração do mandado de injunção demonstra a crença nos dispositivos constitucionais, em aproximação aos movimentos sociais de desintegração. Por sua vez, a elaboração de pedidos que não se restringem à declaração de licitude ou ilicitude de suas expectativas revela a percepção da insuficiência do código binário lícito x ilícito, em aproximação aos movimentos sociais de integração.

20. Como visto, sob essa perspectiva, o sistema jurídico e os movimentos sociais se autoestimulariam e reagiriam um com relação ao outro.

pretarem e colocarem em discussão o próprio direito (CAMPILONGO, 2012, p. 87), submetendo os sistemas funcionais, assim como a própria sociedade, à instabilidade, à mutabilidade (CAMPILONGO, 2012, p. 36) e, desse modo, à evolução. Nesse contexto, vale destacar que os tribunais ainda estão constrangidos a utilizar um código específico, a responder se haverá confirmação da expectativa jurídica e a vincular-se às suas próprias decisões (CAMPILONGO, 2012, p. 38).

Portanto, o mau funcionamento do processo de acoplamento estrutural entre os sistemas político e jurídico pode resultar numa batalha, por parte dos movimentos sociais, mais especificamente com o uso do instituto jurídico do mandado de injunção coletivo, capaz de revelar os limites operativos e as incapacidades decisórias de ambos os sistemas (CAMPILONGO, 2012, p. 35). Nesse sentido, contribuem para a autorreflexão da expansão e da limitação de cada um deles.

REFERÊNCIAS

BARBI, Celso Agrícola. Mandado de injunção. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 637, p. 7-12, nov., 1988.

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista da EMARF, Cadernos Temáticos - Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito**, Rio de Janeiro, p. 389-406, dez., 2010.

BERMUDES, Sérgio. O mandado de injunção. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 642, p. 21-25, abr., 1989.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, n. 191-A, 5 out. 1988.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção 107 DF. Questão de ordem sobre sua auto-aplicabilidade, ou não. Relator: MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 23/11/1989, Tribunal Pleno, Data de Publicação: **DJ** 21-09-1990 PP-09782. EMENT VOL-01595-01 PP-00001.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção 670 ES. Garantia fundamental (CF, art. 5º, inciso LXXI). Direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 37, inciso VII). Evolução do tema na jurisprudência do Supremo

Tribunal Federal (STF). Relator p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 25/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: **DJe**-206 DIVULG 30-10-2008. PUBLIC 31-10-2008a. EMENT VOL-02339-01 PP-00001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção 708 DF. Garantia fundamental (CF, art. 5º, inciso LXXI). Direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 37, inciso VII). Evolução do tema na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Relator: GILMAR MENDES. Data de Julgamento: 25/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: **DJe**-206 DIVULG 30-10-2008 PUBLIC 31-10-2008b. EMENT VOL-02339-02 PP-00207. RTJ VOL-00207-02 PP-00471.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de injunção 712 PA. Art. 5º, LXXI da Constituição do Brasil. Concessão de efetividade à norma veiculada pelo artigo 37, inciso VII, da Constituição do Brasil. Legitimidade ativa de entidade sindical. Greve dos trabalhadores em geral [art. 9 da Constituição do Brasil]. Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 25/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: **DJe**-206. DIVULG 30-10-2008. PUBLIC 31-10-2008c. EMENT VOL-02339-03 PP-00384.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do direito e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

GOMES, Luiz Flávio. Anotações sobre o mandado de injunção. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n. 647, p. 39-44, set., 1989.

MESQUITA, José Ignácio Botelho de. Anteprojeto de lei sobre o mandado de injunção. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, p. 34-35, 26 ago. 1989.

MCCANN, Michael W. Poder Judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos "usuários". **Revista da EMARF, Cadernos Temáticos - Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito**, Rio de Janeiro, p. 175-196, dez., 2010.

SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. **O mandado de injunção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SILVA, José Afonso da. **Mandado de injunção e "habeas data"**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. Mandado de injunção. **RDP**, São Paulo, v. 23, n. 94, p. 146-151, abr./jun., 1990.

TEMER, Michel. Algumas notas sobre o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e o habeas data. **Revista da PGE-SP**, São Paulo, n. 30, p. 11-15, 1988.

Correspondência | *Correspondence:*

Bruna de Bem Esteves
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Largo São Francisco, 95,
Centro, CEP 01.005-01. São Paulo, SP, Brasil.
Fone: (11) 3111–4000.
Email: bruna.esteves@usp.br

Recebido: 25/05/2017.
Aprovado: 19/06/2018.

Nota referencial:

ESTEVES, Bruna de Bem. Mandados de injunção coletivos: estratégia de movimentos sociais de integração ou desintegração?. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 20, n. 2, p. 53-72, maio/ago. 2018. Quadrimestral.