

25/10/2007

TRIBUNAL PLENO

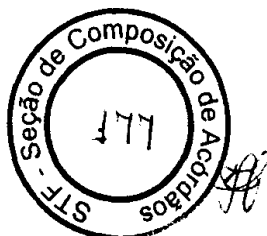
**MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**IMPETRANTE(S)** : SINTEM - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM  
 EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA  
**ADVOGADO(A/S)** : JALDEMIRO RODRIGUES DE ATAÍDE JÚNIOR E  
 OUTRO(A/S)  
**IMPETRADO(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL

**EMENTA:** MANDADO DE INJUNÇÃO. 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). DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. EM OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA SEGURANÇA JURÍDICA E À EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA SOBRE O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS, FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nº 7.701/1988 E 7.783/1989.

1. SINAIS DE EVOLUÇÃO DA GARANTIA FUNDAMENTAL DO MANDADO DE INJUNÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF).

1.1. No julgamento do MI nº 107/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 21.9.1990, o Plenário do STF consolidou entendimento que conferiu ao mandado de injunção os seguintes elementos operacionais: i) os direitos constitucionalmente garantidos por meio de mandado de injunção apresentam-se como direitos à expedição de um ato normativo, os quais, via de regra, não poderiam ser diretamente satisfeitos por meio de provimento jurisdicional do STF; ii) a decisão judicial que declara a existência de uma omissão inconstitucional constata, igualmente, a mora do órgão ou poder legiferante, insta-o a editar a norma requerida; iii) a omissão inconstitucional tanto pode referir-se a uma omissão total do legislador quanto a uma omissão parcial; iv) a decisão proferida em sede do controle abstrato de normas acerca da existência, ou não, de omissão é dotada de eficácia erga omnes, e não apresenta diferença significativa em relação a atos decisórios proferidos no contexto de mandado de injunção; iv) o STF possui competência constitucional para, na ação de mandado de injunção, determinar a suspensão de processos administrativos ou judiciais, com o intuito de assegurar ao interessado a possibilidade de ser contemplado por norma mais benéfica, ou que lhe assegure o direito constitucional invocado;



*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

v) por fim, esse plexo de poderes institucionais legitima que o STF determine a edição de outras medidas que garantam a posição do impetrante até a oportuna expedição de normas pelo legislador.

**1.2.** Apesar dos avanços proporcionados por essa construção jurisprudencial inicial, o STF flexibilizou a interpretação constitucional primeiramente fixada para conferir uma compreensão mais abrangente à garantia fundamental do mandado de injunção. A partir de uma série de precedentes, o Tribunal passou a admitir soluções "normativas" para a decisão judicial como alternativa legítima de tornar a proteção judicial efetiva (CF, art. 5º, XXXV). Precedentes: MI nº 283, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.11.1991; MI nº 232/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.3.1992; MI nº 284, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. para o acórdão Min. Celso de Mello, DJ 26.6.1992; MI nº 543/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 24.5.2002; MI nº 679/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17.12.2002; e MI nº 562/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 20.6.2003.

## **2. O MANDADO DE INJUNÇÃO E O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF.**

**2.1.** O tema da existência, ou não, de omissão legislativa quanto à definição das possibilidades, condições e limites para o exercício do direito de greve por servidores públicos civis já foi, por diversas vezes, apreciado pelo STF. Em todas as oportunidades, esta Corte firmou o entendimento de que o objeto do mandado de injunção cingir-se-ia à declaração da existência, ou não, de mora legislativa para a edição de norma regulamentadora específica. Precedentes: MI nº 20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22.11.1996; MI nº 585/TO, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 2.8.2002; e MI nº 485/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 23.8.2002.

**2.2.** Em alguns precedentes (em especial, no voto do Min. Carlos Velloso, proferido no julgamento do MI nº 631/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 2.8.2002), aventou-se a possibilidade de aplicação aos servidores públicos civis da lei que disciplina os movimentos grevistas no âmbito do setor privado (Lei nº 7.783/1989).

## **3. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. HIPÓTESE DE OMISSÃO LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL. MORA JUDICIAL, POR DIVERSAS VEZES, DECLARADA PELO PLENÁRIO DO STF. RISCOS DE CONSOLIDAÇÃO DE TÍPICA OMISSÃO JUDICIAL QUANTO À MATÉRIA. A EXPERIÊNCIA DO DIREITO COMPARADO. LEGITIMIDADE DE ADOÇÃO DE ALTERNATIVAS NORMATIVAS E INSTITUCIONAIS DE SUPERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE OMISSÃO.**

**3.1.** A permanência da situação de não-regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis contribui para a

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

ampliação da regularidade das instituições de um Estado democrático de Direito (CF, art. 1<sup>a</sup>). Além de o tema envolver uma série de questões estratégicas e orçamentárias diretamente relacionadas aos serviços públicos, a ausência de parâmetros jurídicos de controle dos abusos cometidos na deflagração desse tipo específico de movimento grevista tem favorecido que o legítimo exercício de direitos constitucionais seja afastado por uma verdadeira "lei da selva".

**3.2.** Apesar das modificações implementadas pela Emenda Constitucional nº 19/1998 quanto à modificação da reserva legal de lei complementar para a de lei ordinária específica (CF, art. 37, VII), observa-se que o direito de greve dos servidores públicos civis continua sem receber tratamento legislativo minimamente satisfatório para garantir o exercício dessa prerrogativa em consonância com imperativos constitucionais.

**3.3.** Tendo em vista as imperiosas balizas jurídico-políticas que demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores, o STF não pode se abster de reconhecer que, assim como o controle judicial deve incidir sobre a atividade do legislador, é possível que a Corte Constitucional atue também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo.

**3.4.** A mora legislativa em questão já foi, por diversas vezes, declarada na ordem constitucional brasileira. Por esse motivo, a permanência dessa situação de ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis passa a invocar, para si, os riscos de consolidação de uma típica omissão judicial.

**3.5.** Na experiência do direito comparado (em especial, na Alemanha e na Itália), admite-se que o Poder Judiciário adote medidas normativas como alternativa legítima de superação de omissões inconstitucionais, sem que a proteção judicial efetiva a direitos fundamentais se configure como ofensa ao modelo de separação de poderes (CF, art. 2<sup>a</sup>).

**4. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL (LEI Nº 7.783/1989). FIXAÇÃO DE PARÂMETROS DE CONTROLE JUDICIAL DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELO LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL.**

**4.1.** A disciplina do direito de greve para os trabalhadores em geral, quanto às "atividades essenciais", é especificamente delineada nos arts. 9<sup>a</sup> a 11 da Lei nº 7.783/1989. Na hipótese de aplicação dessa legislação geral ao caso específico do direito de greve dos servidores públicos, antes de tudo, afigura-se inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 9<sup>a</sup>, caput, c/c art. 37, VII), de um lado, e o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua a todos os cidadãos (CF, art. 9<sup>a</sup>, §1<sup>a</sup>), de outro.

Evidentemente, não se outorgaria ao legislador qualquer poder discricionário quanto à edição, ou não, da lei disciplinadora do direito de greve. O legislador poderia adotar um modelo mais ou menos rígido, mais ou menos restritivo do direito de greve no âmbito do serviço público, mas não poderia deixar de reconhecer direito previamente definido pelo texto da Constituição. Considerada a evolução jurisprudencial do tema perante o STF, em sede do mandado de injunção, não se pode atribuir amplamente ao legislador a última palavra acerca da concessão, ou não, do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de se esvaziar direito fundamental positivado. Tal premissa, contudo, não impede que, futuramente, o legislador infraconstitucional confira novos contornos acerca da adequada configuração da disciplina desse direito constitucional.

**4.2** Considerada a omissão legislativa alegada na espécie, seria o caso de se acolher a pretensão, tão-somente no sentido de que se aplique a Lei nº 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis (CF, art. 37, VII).

**4.3** Em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, contudo, não se pode afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao tribunal competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de "serviços ou atividades essenciais", nos termos do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989. Isso ocorre porque não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses "serviços ou atividades essenciais" seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos "essenciais".

**4.4.** O sistema de judicialização do direito de greve dos servidores públicos civis está aberto para que outras atividades sejam submetidas a idêntico regime. Pela complexidade e variedade dos serviços públicos e atividades estratégicas típicas do Estado, há outros serviços públicos, cuja essencialidade não está contemplada pelo rol dos arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989. Para os fins desta decisão, a enunciação do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989 é apenas exemplificativa (*numerus apertus*).

**5.** O PROCESSAMENTO E O JULGAMENTO DE EVENTUAIS DISSÍDIOS DE GREVE QUE ENVOLVAM SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DEVEM OBEDECER AO MODELO DE COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES APLICÁVEL AOS TRABALHADORES EM GERAL (CELETISTAS), NOS TERMOS DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI Nº 7.783/1989. A APLICAÇÃO COMPLEMENTAR DA LEI Nº 7.701/1988 VISA À JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS QUE ENVOLVAM OS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NO CONTEXTO DO ATENDIMENTO DE ATIVIDADES RELACIONADAS A NECESSIDADES INADIÁVEIS DA COMUNIDADE QUE, SE NÃO ATENDIDAS, COLOQUEM "EM PERIGO IMINENTE A

MI 708 / DF

SOBREVIVÊNCIA, A SAÚDE OU A SEGURANÇA DA POPULAÇÃO" (LEI Nº 7.783/1989, PARÁGRAFO ÚNICO, ART. 11).

5.1. Pendência do julgamento de mérito da ADI nº 3.395/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, na qual se discute a competência constitucional para a apreciação das "ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (CF, art. 114, I, na redação conferida pela EC nº 45/2004).

5.2. Diante da singularidade do debate constitucional do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de injustificada e inadmissível negativa de prestação jurisdicional nos âmbitos federal, estadual e municipal, devem-se fixar também os parâmetros institucionais e constitucionais de definição de competência, provisória e ampliativa, para a apreciação de dissídios de greve instaurados entre o Poder Público e os servidores públicos civis.

5.3. No plano procedimental, afigura-se recomendável aplicar ao caso concreto a disciplina da Lei nº 7.701/1988 (que versa sobre especialização das turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos), no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF.

5.4. A adequação e a necessidade da definição dessas questões de organização e procedimento dizem respeito a elementos de fixação de competência constitucional de modo a assegurar, a um só tempo, a possibilidade e, sobretudo, os limites ao exercício do direito constitucional de greve dos servidores públicos, e a continuidade na prestação dos serviços públicos. Ao adotar essa medida, este Tribunal passa a assegurar o direito de greve constitucionalmente garantido no art. 37, VII, da Constituição Federal, sem desconsiderar a garantia da continuidade de prestação de serviços públicos - um elemento fundamental para a preservação do interesse público em áreas que são extremamente demandadas pela sociedade.

6. DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO DO TEMA NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nºs 7.701/1988 E 7.783/1989.

**6.1.** Aplicabilidade aos servidores públicos civis da Lei nº 7.783/1989, sem prejuízo de que, diante do caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao juízo competente a fixação de regime de greve mais severo, em razão de tratarem de "serviços ou atividades essenciais" (Lei nº 7.783/1989, arts. 9º a 11).

**6.2.** Nessa extensão do deferimento do mandado de injunção, aplicação da Lei nº 7.701/1988, no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF.

**6.3.** Até a devida disciplina legislativa, devem-se definir as situações provisórias de competência constitucional para a apreciação desses dissídios no contexto nacional, regional, estadual e municipal. Assim, nas condições acima especificadas, se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da justiça federal, ou ainda, compreender mais de uma unidade da federação, a competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça (por aplicação analógica do art. 2º, I, "a", da Lei nº 7.701/1988). Ainda no âmbito federal, se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da justiça federal, a competência será dos Tribunais Regionais Federais (aplicação analógica do art. 6º da Lei nº 7.701/1988). Para o caso da jurisdição no contexto estadual ou municipal, se a controvérsia estiver adstrita a uma unidade da federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça (também por aplicação analógica do art. 6º da Lei nº 7.701/1988). As greves de âmbito local ou municipal serão dirimidas pelo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre o local da paralisação, conforme se trate de greve de servidores municipais, estaduais ou federais.

**6.4.** Considerados os parâmetros acima delineados, a par da competência para o dissídio de greve em si, no qual se discuta a abusividade, ou não, da greve, os referidos tribunais, nos âmbitos de sua jurisdição, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação em consonância com a excepcionalidade de que esse juízo se reveste. Nesse contexto, nos termos do art. 7º da Lei nº 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento aos servidores públicos civis, ou por outras situações

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho (art. 7º da Lei nº 7.783/1989, *in fine*).

6.5. Os tribunais mencionados também serão competentes para apreciar e julgar medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, tais como: i) aquelas nas quais se postule a preservação do objeto da querela judicial, qual seja, o percentual mínimo de servidores públicos que deve continuar trabalhando durante o movimento paredista, ou mesmo a proibição de qualquer tipo de paralisação; ii) os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas; e iii) as demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve.

6.6. Em razão da evolução jurisprudencial sobre o tema da interpretação da omissão legislativa do direito de greve dos servidores públicos civis e em respeito aos ditames de segurança jurídica, fixa-se o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria.

6.7. Mandado de injunção conhecido e, no mérito, deferido para, nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis nºs 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, conhecer do mandado de injunção e, no mérito, deferir o mandado de injunção para propor a aplicação das Leis nºs 7.701, de 21 de dezembro de 1988, e 7.783, de 28 de junho de 1989, no que couber, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 25 de outubro de 2007.

**MINISTRO GILMAR MENDES - RELATOR**

*Supremo Tribunal Federal*

24/05/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERAL

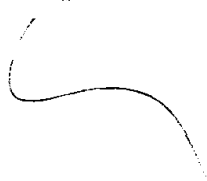
RELATOR : MIN. GILMAR MENDES  
IMPETRANTE(S) : SINTEM - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM  
EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA  
ADVOGADO(A/S) : JALDEMIRO RODRIGUES DE ATAÍDE JÚNIOR E  
OUTRO(A/S)  
IMPETRADO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - (Relator): Trata-se de mandado de injunção impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa (SINTEM) em face do Congresso Nacional.

Nestes autos, o impetrante questiona ato omissivo do Legislativo Federal correspondente à persistência da situação de ausência de edição de lei específica para regulamentar o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis nos termos do inciso VII do art. 37 da Constituição Federal (na redação atual da Constituição Federal - CF -, conferida pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998).

Inicialmente, o impetrante alega que a assembléia sindical dos trabalhadores em educação da rede pública de João Pessoa/PB deliberou pela aprovação de indicativo de greve, principalmente, em razão das péssimas condições de trabalho a que estariam submetidos os servidores.





*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

A entidade sindical argumenta que, em 8 de junho de 2004, informou à Secretaria de Educação do Município de João Pessoa/PB que os professores municipais entrariam em greve por tempo indeterminado, a partir do dia 5 de julho de 2004.

Nessa mesma oportunidade, a fim de negociar a situação e evitar a paralisação, o sindicato solicitou ao Prefeito de João Pessoa/PB uma audiência.

Uma vez que as reivindicações da categoria não foram atendidas, e nem mesmo a audiência foi concedida, deflagrou-se o movimento grevista.

Em face da paralisação realizada pelos professores, a Administração Pública Municipal requereu a declaração de ilegalidade da greve, com pedido de antecipação de tutela, ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJ/PB).

Em 14 de julho de 2004, o Presidente do TJ/PB deferiu o pedido formulado pelo Município de João Pessoa e declarou a ilegalidade da greve deflagrada. Nessa mesma oportunidade, a Presidência do TJ/PB autorizou o desconto no salário com relação aos dias não trabalhados (fls. 55-58).

A inicial sustenta que o único fundamento que norteou a prolação da referida decisão foi a ausência de regulamentação do artigo 37, VII, da Constituição Federal (fl. 4).

Preliminarmente, a entidade sindical afirma que o mandado de injunção é plenamente cabível, na forma do art. 5º, LXXI, da CF, para suprir a omissão do Poder Público e, assim, garantir aos

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

servidores associados ao sindicato impetrante o imediato exercício do direito de greve (CF, art. 37, VII).

Ao final, requer a notificação do Congresso Nacional, e, no mérito:

"seja julgado procedente o presente mandado de injunção, a fim de que seja suprida a omissão do Poder Público, mediante a elaboração de uma norma para o caso concreto, a fim de viabilizar o imediato exercício do direito de greve por parte dos servidores associados ao sindicato impetrante" - (fl. 9).

Não houve pedido de medida liminar.

Em 20 de agosto de 2004, foram solicitadas informações ao Congresso Nacional (fl. 66).

Na Petição nº 96.670/2004 (fls. 71-76), o Advogado-Geral do Senado Federal, Dr. Alberto Cascais, asseverou que o Congresso Nacional não se encontra em estado de mora na elaboração da lei que regulamenta o direito de greve dos servidores públicos, *verbis*:

"encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 4.497/01 da então Deputada Rita Camata - PMDB/ES, o qual, visando regulamentar a questão, dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos (...).

Como se vê, não está caracterizada a inércia do Congresso Nacional, não se podendo argumentar que o mesmo se encontra em estado de mora (...).

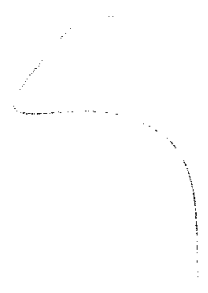
Isto posto, é de se esperar o não conhecimento da ação; ou, no mérito, a sua improcedência" - (fls. 74-76).

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

O parecer do Ministério Público Federal - MPF -(fls. 78-81), da lavra do então Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Fonteles, é pelo conhecimento parcial do pedido tão-somente para declarar a mora legislativa do Congresso Nacional no tocante à atual regulamentação do inciso VII do artigo 37 da CF.

É o relatório.



*Supremo Tribunal Federal*MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - (Relator): O Ministério Público Federal, pelo então Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles, após arrolar alguns precedentes desta Corte (MI n° 485/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, maioria, DJ 23.8.2002, MI n° 585/TO, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, maioria, DJ 2.8.2002, e MI n° 20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, maioria, DJ 22.11.1996), manifestou-se nos seguintes termos(fl.s. 78-81):

"7. (...) a pretensão final do impetrante se mostra descabida. Impossível de ser alcançado na via desse writ o imediato preenchimento da lacuna, visto que colmatar é tarefa típica do Poder Legislativo, consoante jurisprudência desse Colendo Pretório, consolidada a partir do julgamento do mandado de injunção n.º 107 (Ministro Relator MOREIRA ALVES, julgado em 21.11.1990, DJ de 2.8.1991), que adotou a denominada 'posição não-concretista' no tocante ao mandado de injunção (cf. sobre o assunto, Alexandre de Moraes. *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 421 a 427).

8. Não socorrem ao impetrado, outrossim, as alegações de existência de projetos de lei tramitando nas casas legislativas sobre o assunto, consoante já restou decidido por essa Colenda Corte. Confira-se:

'MANDADO DE INJUNÇÃO. JUROS REAIS. PARÁGRAFO 3º DO ARTIGO 192 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Esta Corte, ao julgar a ADIN n° 4, entendeu, por maioria de votos, que o disposto no § 3º do artigo 192 da Constituição Federal não era auto-aplicável, razão por que necessita de regulamentação.

Passados mais de doze anos da promulgação da Constituição, sem que o Congresso Nacional haja

regulamentado o referido dispositivo constitucional, e sendo certo que a simples tramitação de projetos nesse sentido não é capaz de elidir a mora legislativa, não há dúvida de que esta, no caso, ocorre.

Mandado de injunção deferido em parte, para que se comunique ao Poder Legislativo a mora em que se encontra, a fim de que adote as providências necessárias para suprir a omissão, deixando-se de fixar prazo para o suprimento dessa omissão constitucional em face da orientação firmada por esta Corte (MI 361)' (MI 584 - SP - TP - Rel. Min. Moreira Alves - DJU 22.02.2002 - p. 00036 - sem ênfase no original).

9. Destarte, o parecer é pelo conhecimento em parte do pedido para declarar a mora legislativa do Congresso Nacional no tocante à regulamentação do inciso VII do artigo 37 da Constituição Federal" - (fls. 78-81).

Como se vê, trata-se de pedido de mandado de injunção no qual o impetrante postula o reconhecimento do direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 37, VII).

Preliminarmente, a questão da conformação constitucional do mandado de injunção no direito brasileiro e a evolução da interpretação que o Supremo Tribunal Federal (STF) tem conferido a essa garantia fundamental merece algumas considerações.

No âmbito do direito comparado, cabe salientar que, se alguns sistemas constitucionais, como aquele fundado pela Lei Fundamental de Bonn, comportam discussão sobre a existência, ou não, de direitos fundamentais de caráter social (*soziale Grundrechte*), é certo que tal controvérsia não assume maior relevo entre nós.

O poder constituinte originário, embora em capítulos destacados, houve por bem consagrar os direitos sociais que também

vinculam o Poder Público, por força inclusive da eficácia vinculante que se extrai da garantia processual-constitucional do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Assinale-se que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) abriu possibilidades para o desenvolvimento sistemático da *declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade*, na medida em que atribuiu particular significado ao controle de constitucionalidade da chamada "*omissão do legislador*". O art. 5º, LXXI, da CF, previu expressamente a concessão do mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora tornar inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Ao lado desse instrumento, destinado, fundamentalmente, à defesa de direitos individuais contra a omissão do ente legiferante, introduziu o constituinte, no art. 103, § 2º, um sistema de controle abstrato da omissão.

Desse modo, reconhecida a procedência da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, deve o órgão legislativo competente ser informado da decisão, para as providências cabíveis.

Caso se trate de órgão administrativo, ele estará obrigado a colmatar a lacuna no prazo de 30 dias.

Deve-se admitir, portanto, que, com a adoção desses peculiares mecanismos de controle da omissão do legislador, criou-se a possibilidade de se desenvolver nova modalidade de decisão no processo constitucional brasileiro. Se se partir do princípio de que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no processo

MI 708 / DF

de mandado de injunção e no controle abstrato da omissão, tem conteúdo obrigatório ou mandamental para o legislador e que a decisão que reconhece a subsistência de uma omissão parcial contém, ainda que implicitamente, a declaração de inconstitucionalidade da regra defeituosa, há de se concluir, inevitavelmente, que a superação da situação inconstitucional, mesmo nesses casos, deve ocorrer em duas etapas (*Zweiaktverfahren*).

Tecidas essas breves considerações, passemos à análise da jurisprudência desta Corte quanto ao *writ of mandamus*.

**A) O Mandado de Injunção na jurisprudência do STF.**

O Supremo Tribunal Federal, em questão de ordem no Mandado de Injunção nº 107-DF (Rel. Min. Moreira Alves), manifestou o seguinte entendimento:

**"E M E N T A:** Mandado de injunção. Questão de ordem sobre sua auto-aplicabilidade, ou não. - Em face dos textos da Constituição Federal relativos ao mandado de injunção, é ele ação outorgada ao titular de direito, garantia ou prerrogativa a que alude o artigo 5º, LXXI, dos quais o exercício está inviabilizado pela falta de norma regulamentadora, e ação que visa a obter do Poder Judiciário a declaração de inconstitucionalidade dessa omissão se estiver caracterizada a mora em regulamentar por parte do Poder, órgão, entidade ou autoridade de que ela dependa, com a finalidade de que se lhe dê ciência dessa declaração, para que adote as providências necessárias, à semelhança do que ocorre com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (artigo 103, § 2º, da Carta Magna), e de que se determine, se se tratar de direito constitucional oponível contra o Estado, a suspensão dos processos judiciais ou administrativos de que possa advir para o impetrante dano que não ocorreria se não houvesse a omissão inconstitucional. - Assim fixada a natureza

MI 708 / DF

jurídica desse mandado, é ele, no âmbito da competência desta Corte - que está devidamente definida pelo artigo 102, I, auto-executável, uma vez que, para ser utilizado, não depende de norma jurídica que o regulamente, inclusive quanto ao procedimento, aplicável que lhe é analogicamente o procedimento do mandado de segurança, no que couber. Questão de ordem que se resolve no sentido da auto-aplicabilidade do mandado de injunção, nos termos do voto do relator" - (MI nº 107, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 21.9.1990).

Portanto, deixou assente o Supremo Tribunal Federal que, consoante a sua própria natureza, o mandado de injunção destinava-se a garantir os direitos constitucionalmente assegurados, inclusive aqueles derivados da soberania popular, como o direito ao plebiscito, o direito ao sufrágio, a iniciativa legislativa popular (art. 14, I e III), bem como os chamados direitos sociais (Constituição, art. 6º), desde que o impetrante estivesse impedido de exercê-los em virtude da omissão do órgão legiferante.

A concepção de omissão deve compreender não só a chamada *omissão absoluta* do legislador, isto é, a total ausência de normas, como também a *omissão parcial*, na hipótese de cumprimento imperfeito ou insatisfatório de *dever constitucional de legislar* [Cf. MI nº 107/DF, Rel. Min. Moreira Alves, RTJ nº 133, p. 11(31)].

A partir do precedente firmado no MI nº 107/DF, de relatoria do Min. Moreira Alves, o STF constatou que o mandado de injunção afigurava-se adequado à realização de direitos constitucionais que dependiam da edição de normas de organização, sob pena do esvaziamento do significado desses direitos.

Todavia, o Tribunal deveria limitar-se a constatar a inconstitucionalidade da omissão e a determinar que o legislador



MI 708 / DF

empreendesse as providências requeridas. Tanto a decisão a ser proferida no processo de controle abstrato da omissão, quanto a decisão que reconhece a inconstitucionalidade da omissão no mandado de injunção têm caráter *obrigatório* ou *mandamental*. As duas ações são destinadas a obter uma ordem judicial dirigida a um outro órgão do Estado.

Ter-se-ia aqui um exemplo daquela ação que Goldschmidt houve por bem denominar *Anordnungsklagenrecht* (ação mandamental) [GOLDSCHMIDT, James. *Zivilprozessrecht*, § 15<sup>a</sup>, p. 61; cf. MI n° 107/DF, Rel. Min. Moreira Alves, RTJ n° 133, p. 11(35)].

Essa ação mandamental exige a edição de ato normativo por parte do Poder Público. O processo de controle da omissão, previsto no art. 103, § 2º, da Constituição, é abstrato, e, consoante a sua própria natureza, deve a decisão nele proferida ser dotada de eficácia *erga omnes* [Cf. MI n° 107/DF, Rel. Min. Moreira Alves, RTJ n° 133, p. 11(38-9)].

Segundo a orientação do Supremo Tribunal Federal, o constituinte pretendeu conferir aos dois institutos significado processual semelhante, e assegurou às decisões proferidas nesses processos idênticas consequências jurídicas. A garantia do exercício de direitos prevista no art. 5º, LXXVI, da Constituição, pertinente ao mandado de injunção, não se diferencia, fundamentalmente, da garantia destinada a tornar efetiva uma norma constitucional referida no art. 103, § 2º, da Constituição, concernente ao controle abstrato da omissão [Cf. MI n° 107-DF, Rel. Min. Moreira Alves, RTJ n° 133, p. 11(38-9)].

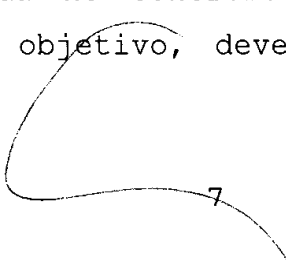
As decisões proferidas nesses processos declaram a mora

MI 708 / DF

do órgão legislferante em cumprir dever constitucional de legislar, compelindo-o a editar a providência requerida. Dessarte, a diferença fundamental entre o mandado de injunção e a ação direta de controle da omissão residiria no fato de que, enquanto o primeiro destina-se à proteção de direitos subjetivos e pressupõe, por isso, a configuração de um interesse jurídico, o processo de controle abstrato da omissão, enquanto processo objetivo, pode ser instaurado independentemente da existência de um interesse jurídico específico [Cf. MI nº 107-DF, Rel. Min. Moreira Alves, RTJ nº 133, p. 11(38-9)].

O Tribunal deixou assente que de sua competência para apreciar a omissão do legislador, no mandado de injunção, decorria, igualmente, a faculdade de determinar a suspensão dos processos administrativos ou judiciais e de suspender determinadas medidas ou atos administrativos. Poder-se-ia assegurar, assim, ao impetrante a possibilidade de ser beneficiado pela norma que viesse a ser editada.

A equiparação dos efeitos das decisões proferidas no mandado de injunção e no controle abstrato da omissão configura um elemento essencial da construção desenvolvida pelo Tribunal. Até porque a simples constatação de que a decisão proferida nesses processos tem caráter impositivo para os órgãos legislferantes não legitima, necessariamente, outras consequências jurídicas consideradas pelo acórdão como simples consectário desse caráter obrigatório, tais como a obrigação de suspender os processos que tramitam perante autoridades administrativas ou tribunais. Esses efeitos somente se mostram compreensíveis em face da suposição de que a decisão proferida no controle abstrato da omissão, por se tratar de um processo objetivo, deve ser dotada de eficácia erga omnes.



O Tribunal parte da idéia de que o constituinte pretendeu atribuir aos processos de controle da omissão idênticas consequências jurídicas. Isso está a indicar que, segundo seu entendimento, também a decisão proferida no mandado de injunção é dotada de eficácia *erga omnes*. Dessa forma, pôde o Tribunal fundamentar a ampliação dos efeitos da decisão proferida no mandado de injunção.

Essa construção permitiu ao Tribunal afirmar a imediata aplicação do mandado de injunção, independentemente da edição das normas processuais específicas. A natureza jurídica semelhante do mandado de injunção e do mandado de segurança, enquanto ações destinadas a obrigar os agentes públicos a empreenderem determinadas providências, autorizava, segundo o Tribunal, que, na ausência de regras processuais próprias, fossem aplicadas aquelas pertinentes ao mandado de segurança [Cf. MI nº 107/DF, Rel. Min. Moreira Alves, RTJ nº 133, p. 11(39)].

Em resumo, pode-se afirmar que:

- i) os direitos constitucionalmente garantidos apresentam-se como direitos à expedição de um ato normativo e não podem ser satisfeitos através de eventual execução direta por parte do Tribunal; a decisão judicial que declara a existência de uma omissão inconstitucional constata, igualmente, a mora do órgão ou poder legiferante, e o condena a editar a norma requerida;
- ii) a omissão inconstitucional tanto pode referir-se a uma omissão total do legislador quanto a uma omissão parcial;

iii) a decisão proferida no controle abstrato da omissão tem eficácia *erga omnes*, e não tem diferença fundamental da decisão prolatada no mandado de injunção;

iv) é possível que o Supremo Tribunal Federal determine, na ação de mandado de injunção, a suspensão de processos administrativos ou judiciais, com intuito de assegurar ao interessado a possibilidade de ser contemplado pela norma mais benéfica. Essa faculdade legítima, igualmente, a edição de outras medidas que garantam a posição do impetrante até a expedição das normas pelo legislador.

Após esse *leading case*, todavia, esta Corte passou a promover alterações significativas no instituto do mandado de injunção, conferindo-lhe, por conseguinte, conformação mais ampla do que a até então admitida.

No Mandado de Injunção nº 283/DF (DJ 14.11.1991), de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, o Tribunal, pela primeira vez, estipulou prazo para que fosse colmatada a lacuna relativa à mora legislativa, sob pena de assegurar ao prejudicado a satisfação dos direitos negligenciados. Explicita a ementa do acórdão:

"Mandado de injunção: mora legislativa na edição da lei necessária ao gozo do direito à reparação econômica contra a União, outorgado pelo art. 8º, § 3º, ADCT: deferimento parcial, com estabelecimento de prazo para a purgação da mora e, caso subsista a lacuna, facultando o titular do direito obstado a obter, em juízo, contra a União, sentença líquida de indenização por perdas e danos.

1. O STF admite - não obstante a natureza mandamental do mandado de injunção (MI 107 - QO) - que, no pedido constitutivo ou condenatório, formulado pelo impetrante, mas, de atendimento impossível, se contém o pedido, de atendimento possível, de declaração de inconstitucionalidade da omissão normativa, com ciência ao órgão competente para que a supra (cf. Mandados de Injunção 168, 107 e 232).
2. A norma constitucional invocada (ADCT, art. 8º, § 3º - *'Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservados do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 será concedida reparação econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição'* - vencido o prazo nela previsto, legítima o beneficiário da reparação mandada conceder a impetrar mandado de injunção, dada a existência, no caso, de um direito subjetivo constitucional de exercício obstado pela omissão legislativa denunciada.
3. Se o sujeito passivo do direito constitucional obstado é a entidade estatal à qual igualmente se deva imputar a mora legislativa que obsta ao seu exercício, é dado ao Judiciário, ao deferir a injunção, somar, aos seus efeitos mandamentais típicos, o provimento necessário a acautelar o interessado contra a eventualidade de não se ultimar o processo legislativo, no prazo razoável que fixar, de modo a facultar-lhe, quanto possível, a satisfação provisória do seu direito.
4. Premissas, de que resultam, na espécie, o deferimento do mandado de injunção para:
  - a) declarar em mora o legislador com relação à ordem de legislar contida no art. 8º, § 3º, ADCT, comunicando-o ao Congresso Nacional e à Presidência da República;
  - b) assinar o prazo de 45 dias, mais 15 dias para a sanção presidencial, a fim de que se ultime o processo legislativo da lei reclamada;
  - c) se ultrapassado o prazo acima, sem que esteja promulgada a lei, reconhecer ao impetrante a faculdade de obter, contra a União, pela via processual adequada, sentença líquida de condenação à

MI 708 / DF

reparação constitucional devida, pelas perdas e danos que se arbitrem;

d) declarar 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" - (MI nº 283/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.11.1991).

No Mandado de Injunção nº 232/RJ, da relatoria do Ministro Moreira Alves (DJ 27.3.1992), o Tribunal reconheceu que, passados seis meses sem que o Congresso Nacional editasse a Lei referida no art. 195, § 7º, da Constituição Federal, o requerente passaria a gozar a imunidade requerida. Consta da ementa desse julgado:

"Mandado de injunção. - Legitimidade ativa da requerente para impetrar mandado de injunção por falta de regulamentação do disposto no § 7º. do artigo 195 da Constituição Federal. - Ocorrência, no caso, em face do disposto no artigo 59 do ADCT, de mora, por parte do Congresso, na regulamentação daquele preceito constitucional. **Mandado de injunção conhecido, em parte, e, nessa parte, deferido para declarar-se o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, no prazo de seis meses, adote ele as providências legislativas que se impõem para o cumprimento da obrigação de legislar decorrente do artigo 195, § 7º, da Constituição, sob pena de, vencido esse prazo sem que essa obrigação se cumpra, passar o requerente a gozar da imunidade requerida.**" (MI nº 232-RJ, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 27.03.1992)

Ainda com essa mesma orientação, registre-se a ementa do acórdão proferido no Mandado de Injunção nº 284, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, redator para o acórdão Ministro Celso de Mello (DJ 26.6.1992):

"MANDADO DE INJUNÇÃO - NATUREZA JURÍDICA FUNÇÃO PROCESSUAL - ADCT, ART. 8º, (PORTARIAS RESERVADAS DO MINISTÉRIO DA AERONÁUTICA) - A QUESTÃO DO SIGILO - MORA INCONSTITUCIONAL DO PODER LEGISLATIVO - EXCLUSÃO DA UNIÃO FEDERAL DA RELAÇÃO PROCESSUAL - ILEGITIMIDADE PASSIVA 'AD CAUSAM' - 'WRIT' DEFERIDO.

- O caráter essencialmente mandamental da ação injuncional - consoante tem proclamado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - impõe que se defina, como passivamente legitimado 'ad causam', na relação processual instaurada, o órgão público inadimplente, em situação de inércia inconstitucional, ao qual é imputável a omissão causalmente inviabilizadora do exercício de direito, liberdade e prerrogativa de índole constitucional.

- No caso, 'ex vi' do § 3º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a inatividade inconstitucional é somente atribuível ao Congresso Nacional, a cuja iniciativa se reservou, com exclusividade, o poder de instaurar o processo legislativo, reclamado pela norma constitucional transitória.

- Alguns dos muitos abusos cometidos pelo regime de exceção instituído no Brasil em 1964 traduziram-se, dentre os vários atos de arbítrio puro que o caracterizaram, na concepção e formulação teórica de um sistema claramente inconvincente com a prática das liberdades públicas. Esse sistema, fortemente estimulado pelo 'perigoso fascínio do absoluto' (Pe. JOSEPH COMBLIN, 'A Ideologia da Segurança Nacional - O Poder Militar na América Latina', p. 225, 3ª ed., 1980; trad. de A. Veiga Fialho, Civilização Brasileira), ao privilegiar e cultivar o sigilo, transformando-o em 'práxis' governamental institucionalizada, frontalmente ofendeu o princípio democrático, pois, consoante adverte NORBERTO BOBBIO, em lição magistral sobre o tema ('O Futuro da Democracia', 1986, Paz e Terra), não há, nos modelos políticos que consagram a democracia, espaço possível reservado ao mistério.

O novo estatuto político brasileiro - que rejeita o poder que oculta e não tolera o poder que se oculta - consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como valor constitucionalmente assegurado, disciplinando-o, com expressa ressalva para as situações de interesse público, entre os direitos e garantias fundamentais.

A Carta Federal, ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), enunciou preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como um regime do poder visível, ou, na lição expressiva de BOBBIO, como 'um modelo ideal do governo público em público'. - O novo 'writ' constitucional, consagrado pelo art. 5º, LXXI, da Carta Federal, não se destina a constituir direito novo, nem a ensejar ao Poder Judiciário o anômalo desempenho de funções normativas que lhe são institucionalmente estranhas. O mandado de injunção não é o sucedâneo constitucional das funções político-jurídicas atribuídas aos órgãos estatais inadimplentes. A própria excepcionalidade desse novo instrumento jurídico impõe ao Judiciário o dever de estrita observância do princípio constitucional da divisão funcional do Poder.

- Reconhecido o estado de mora inconstitucional do Congresso Nacional - único destinatário do comando para satisfazer, no caso, a prestação legislativa reclamada - e considerando que, embora previamente cientificado no Mandado de Injunção nº 283, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, absteve-se de adimplir a obrigação que lhe foi constitucionalmente imposta, torna-se prescindível nova comunicação à instituição parlamentar, assegurando-se aos impetrantes, desde logo, a possibilidade de ajuizarem, imediatamente, nos termos do direito comum ou ordinário, a ação de reparação de natureza econômica instituída em seu favor pelo preceito transitório" - (MI nº 284, Rel. Min. Marco Aurelio, Red. para o acórdão Ministro Celso de Mello DJ de 26.06.1992)

Percebe-se que, sem assumir compromisso com o exercício de uma típica função legislativa, o Supremo Tribunal Federal afastou-se da orientação inicialmente perfilhada, no que diz respeito ao mandado de injunção.

As decisões proferidas nos Mandados de Injunção nºs 283 (Relator: Sepúlveda Pertence), 232 (Relator: Moreira Alves) e 284 (Relator: Celso de Mello) sinalizam uma nova compreensão do



MI 708 / DF

instituto e a admissão de uma solução "normativa" para a decisão judicial.

Assim, no caso relativo à omissão legislativa quanto aos critérios de indenização devida aos anistiados (art. 8º do ADCT), o Tribunal entendeu que, em face da omissão, os eventuais afetados poderiam dirigir-se diretamente ao juiz competente que haveria de fixar o montante na forma do direito comum (Cf., nesse sentido, MI nº 562-DF, Rel. Min. Ellen Gracie, *DJ* 20.6.2003; e MI nº 543-DF, Rel. Min. Octavio Gallotiti, *DJ* 24.5.2002). Em outro precedente relevante, considerou-se que a falta de lei não impedia que a entidade beneficente gozasse da imunidade constitucional expressamente reconhecida (Cf. MI nº 679, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 17.12.2002).

As decisões referidas indicam que o Supremo Tribunal Federal aceitou a possibilidade de uma regulação provisória pelo próprio Judiciário, uma espécie de sentença aditiva, se se utilizar a denominação do direito italiano.

**B) O Mandado de Injunção e o direito de greve na jurisprudência do STF.**

Na espécie, discute-se o direito de greve de servidores públicos civis.

Nesse particular, deve-se observar que, diferentemente das relativizações realizadas quanto ao decidido no Mandado de Injunção nº 107/DF (*DJ* 2.8.1991), nos casos em que se apreciaram as possibilidades e condições para o exercício do direito de greve por servidores públicos civis, esta Corte ficou adstrita tão-somente à

MI 708 / DF

declaração da existência da mora legislativa para a edição de norma reguladora específica.

Como casos exemplificativos desse entendimento, enuncio os seguintes julgados: MI nº 20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, maioria, *DJ* 22.11.1996; MI nº 485/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno, maioria, *DJ* 23.8.2002; e MI nº 585/TO, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, maioria, *DJ* 2.8.2002.

Conforme exposto, este Tribunal, nas diversas oportunidades em que se manifestou sobre a matéria, tem reconhecido unicamente a necessidade de se editar a reclamada legislação.

Nessas ocasiões, entretanto, o Ministro Carlos Velloso destacava a necessidade de que, em hipóteses como a dos autos, se aplicasse, provisoriamente, aos servidores públicos a lei de greve relativa aos trabalhadores em geral.

Registre-se, a propósito, trecho de seu voto no MI nº 631/MS (Rel. Min. Ilmar Galvão, *DJ* 2.8.2002):

"Assim, Sr. Presidente, passo a fazer aquilo que a Constituição determina que eu faça, como juiz: elaborar a norma para o caso concreto, a norma que viabilizará, na forma do disposto no art. 5º, LXXI, da Lei Maior, o exercício do direito de greve do servidor público.

A norma para o caso concreto será a lei de greve dos trabalhadores, a Lei 7.783, de 28.6.89. É dizer, determino que seja aplicada, no caso concreto, a lei que dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores em geral, que define as atividades essenciais e que regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Sei que na Lei 7.783 está disposto que ela não se aplicará aos servidores públicos. Todavia, como devo fixar a norma para o caso concreto, penso que devo e

MI 708 / DF

posso estender aos servidores públicos a norma já existente, que dispõe a respeito do direito de greve." (MI nº 631-MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 02.08.2002)

Vê-se, assim, que, observados os parâmetros constitucionais quanto à atuação da Corte como eventual legislador positivo, o Ministro Carlos Velloso entendia ser o caso de determinar a aplicação aos servidores públicos da lei que disciplina os movimentos grevistas no âmbito do setor privado.

Assim como na interessante solução sugerida pelo Ministro Velloso, creio parecer justo fundar uma intervenção mais decisiva desta Corte para o caso da regulamentação do direito de greve dos servidores públicos (CF, art. 37, VII).

Entretanto, avento essa possibilidade por fundamentos diversos, os quais passarei a desenvolver em breve exposição sobre o direito de greve no Brasil e no direito comparado.

**C) Direito de greve dos servidores públicos, omissão inconstitucional e alternativas de superação.**

O direito de greve dos servidores públicos tem sido objeto de sucessivas dilações desde 1988. A Emenda Constitucional nº 19/1998 retirou o caráter complementar da Lei regulamentadora, a qual passou a demandar, unicamente, lei ordinária e específica para a matéria. Não obstante subsistam as resistências, é bem possível que as partes envolvidas na questão partam de premissas que favoreçam o estado de omissão ou de inércia legislativa.

A representação de servidores não vê com bons olhos a regulamentação do tema, porque visa a disciplinar uma seara que hoje

MI 708 / DF

está submetida a um tipo de lei da selva. Os representantes governamentais entendem que a regulamentação acabaria por criar o direito de greve dos servidores públicos. Essas visões parcialmente coincidentes têm contribuído para que as greves no âmbito do serviço público se realizem sem qualquer controle jurídico, dando ensejo a negociações heterodoxas, ou a ausências que comprometem a própria prestação do serviço público, sem qualquer base legal.

Mencionem-se, a propósito, episódios mais recentes relativos à paralisação dos controladores de voo do país; ou ainda, no caso da greve dos servidores do Judiciário do Estado de São Paulo, ou dos peritos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que trouxeram prejuízos irreparáveis a parcela significativa da população dependente desses serviços públicos.

A não-regulação do direito de greve acabou por propiciar um quadro de selvageria com sérias conseqüências para o Estado de Direito. Estou a relembrar que Estado de Direito é aquele no qual não existem soberanos.

Nesse quadro, não vejo mais como justificar a inércia legislativa e a inoperância das decisões desta Corte.

Comungo das preocupações quanto à não-assunção pelo Tribunal de um protagonismo legislativo. Entretanto, parece-me que a não-atuação no presente momento já se configuraria quase como uma espécie de "omissão judicial".

Assim, tanto quanto no caso da anistia, essa situação parece exigir uma intervenção mais decisiva desta Corte.

Ademais, assevero que, apesar da persistência da omissão quanto à matéria, são recorrentes os debates legislativos sobre os requisitos para o exercício do direito de greve.

A esse respeito, em apêndice ao meu voto, elaborei documento comparativo da Lei nº 7.783/1989 e o texto substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.497/2001 (que "Dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos"), de autoria da então Deputada Federal Rita Camata, para disciplinar o exercício do direito de greve dos servidores públicos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e a dos Municípios, previsto no art. 37, inciso VII da Constituição Federal.

Na oportunidade de apresentação do referido Projeto de Lei, o Relator da matéria, o Deputado Federal Isaías Silvestre, realizou uma síntese geral acerca do processo legislativo de apreciação dessa matéria, *verbis*:

"O Projeto de Lei n.º 4.497, de 2001, objetiva disciplinar o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no art. 37, inciso VII, da Constituição Federal.

Conforme relatado em sua justificativa, a proposição tem por base, quando pertinentes, os dispositivos da Lei nº 7.783, de 1989, que regula o direito de greve para os trabalhadores em geral, observando, porém, os aspectos próprios do serviço público, que exigem o estabelecimento de dispositivos específicos.

O art. 1º do projeto prevê que o direito de greve será exercido pelos servidores públicos nos termos e limites da lei, competindo-lhes decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

O art. 2º apresenta os conceitos pertinentes à matéria, entre outros o de órgão ou entidade pública, assim definido: "órgão da administração direta e

indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e suas respectivas autarquias e fundações públicas”.

O art. 3º confere às entidades sindicais a prerrogativa de convocar, na forma de seus estatutos, assembléia geral para deliberar sobre as reivindicações das respectivas categorias e sobre a deflagração da greve, prevendo ainda os procedimentos cabíveis no caso de inexistência de entidade sindical representativa dos servidores.

O art. 4º exige, quando da deflagração da greve, a comunicação da data do seu início pelo menos com 72 horas de antecedência.

Os arts. 5º e 6º fixam os direitos e deveres dos servidores grevistas e da Administração Pública.

O art. 7º relaciona os serviços considerados essenciais. O

art. 8º disciplina a realização da greve nos órgãos que executem tais serviços, prevendo que, no caso de inobservância das garantias estabelecidas pela lei, a Administração poderá proceder à contratação de pessoal por tempo determinado ou de serviços de terceiros.

O art. 9º determina que os dias de greve sejam contados como de efetivo exercício, inclusive remuneratório, desde que, encerrada a greve, as horas não trabalhadas sejam repostas de acordo com cronograma estabelecido conjuntamente pela Administração e pelos servidores.

Os arts. 10 e 11 indicam as condutas consideradas como abuso do direito de greve, nelas incluindo a recusa à prestação de serviços inadiáveis e a manutenção da greve após celebração de acordo ou decisão judicial, bem como as sanções correspondentes.

O art. 12 trata da responsabilidade nas esferas administrativa, civil e penal.

Encontram-se apensadas ao projeto seis proposições, que passaremos a comentar.

O Projeto de Lei nº 5.662, de 2001, de autoria do Deputado Airtton Cascavel, busca regulamentar o exercício do direito de greve pelos servidores civis, fazendo-o em termos bastante próximos aos do projeto principal.

O Projeto de Lei nº 6.032, de 2002, foi enviado pelo Poder Executivo com o mesmo escopo. Difere, no entanto, dos anteriores em alguns aspectos, tais como: determina a obrigatoriedade de manutenção de percentual mínimo de 50% de servidores em atividade, podendo o Poder Público postular liminarmente a fixação de percentual superior; prevê que a 'ameaça concreta de deflagração de greve autoriza o Poder Público a ingressar em juízo postulando a declaração de ilegalidade do movimento, inclusive liminarmente'; e introduz regras processuais específicas sobre a matéria.

O Projeto de Lei nº 6.141, de 2002, da Deputada Iara Bernardi, também apresenta dispositivos semelhantes aos da proposição principal, inovando, contudo, em alguns pontos, como: obrigatoriedade de instalação de processo de negociação, sob pena de crime de responsabilidade da autoridade pública responsável, no prazo de dez dias após a apresentação da pauta de reivindicações dos servidores, podendo o Poder Judiciário fixar multa diária pelo descumprimento dessa obrigação; previsão de instituição de um Comitê de Negociação, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em cada esfera político-administrativa; e autorização para que uma Comissão de Intermediação e Arbitragem, composta por representantes da sociedade civil, possa auxiliar na obtenção de uma solução para o conflito, podendo, por consenso entre as partes, arbitrar as cláusulas aplicáveis a ambas.

O Projeto de Lei nº 6.668, de 2002, da Deputada Elcione Barbalho, tal como os demais, estabelece direitos e obrigações para os servidores grevistas e para a Administração, cabendo destacar, entre seus aspectos particulares, a possibilidade de composição dos conflitos por meio de arbitragem, cabendo às partes, em comum acordo, a escolha do árbitro. O projeto também se distingue em relação ao campo de

aplicação de suas normas, que se destinam aos servidores da administração pública federal.

O Projeto de Lei nº 6.775, de 2002, oriundo da Comissão de Legislação Participativa, busca regulamentar o direito constitucional de greve dos servidores públicos civis com algumas disposições semelhantes às da proposição principal, cabendo destacar, entre os dispositivos particulares que apresenta, os seguintes: previsão de que a Justiça do Trabalho, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público do Trabalho, decida sobre a procedência das reivindicações dos servidores; e obrigatoriedade de constituição, no âmbito de cada Poder, nas três esferas de governo, de uma comissão permanente de assuntos sindicais e associativos, com a finalidade de intermediar as relações entre as entidades sindicais e a Administração Pública.

O Projeto de Lei nº 1.950, de 2003, do Deputado Eduardo Paes, pretende disciplinar a matéria no âmbito da administração pública federal. Além de disposições similares às da proposição principal e das demais apensadas, o projeto estabelece que, frustrada a negociação, é facultada a cessação coletiva do trabalho, e que o Judiciário, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público Federal, decidirá sobre a procedência, total ou parcial, das reivindicações.

No prazo regimental, foram apresentadas três emendas ao PL nº 4.497/01, pelo Deputado Francisco Rodrigues, com os seguintes objetivos: acrescentar às atividades consideradas essenciais os serviços que visam possibilitar o atendimento direto das atribuições legais das Forças Armadas; atribuir competência à Justiça do Trabalho para decidir sobre a procedência das reivindicações dos servidores grevistas; e permitir à Administração a cobrança judicial de indenização por prejuízos derivados do abuso do direito de greve, motivado por decisão de entidade sindical".

Segundo informações obtidas na página oficial da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)), o Projeto de Lei nº 4.497/2001



MI 708 / DF

encontra-se na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, na pendência de apreciação de pedido de desarquivamento da proposição formulado pelo Presidente da Comissão de Legislação Participativa, o Deputado Federal Eduardo Amorim, em 13 de março de 2007.

Nesse contexto, é de se concluir que não se pode considerar simplesmente que a satisfação do exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis deva ficar submetida absoluta e exclusivamente a juízo de oportunidade e conveniência do Poder Legislativo.

Estamos diante de uma situação jurídica que, desde a promulgação da Carta Federal de 1988 (ou seja, há mais de 18 anos), remanesce sem qualquer alteração. Isto é, mesmo com as modificações implementadas pela Emenda nº 19/1998 quanto à exigência de lei ordinária específica, o direito de greve dos servidores públicos ainda não recebeu o tratamento legislativo minimamente satisfatório para garantir o exercício dessa prerrogativa em consonância com imperativos constitucionais.

Por essa razão, não estou a defender aqui a assunção do papel de legislador positivo pelo Supremo Tribunal Federal.

Pelo contrário, enfatizo tão-somente que, tendo em vista as imperiosas balizas constitucionais que demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores, este Tribunal não pode se abster de reconhecer que, assim como se estabelece o controle judicial sobre a atividade do legislador, é possível atuar também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo.

Uma boa síntese dessa questão no direito comparado é trazida por Rui Medeiros:

"Qualquer referência ao **Direito Comparado** neste domínio não pode perder de vista que as diferentes concepções defendidas, mesmo quando apresentadas como solução para um problema identificado sob o mesmo nomen iuris, têm, por vezes, subjacentes diferentes modos de delimitação do próprio fenómeno em apreciação. Seja como for, feita a advertência, é possível verificar que os direitos italiano, alemão e austriaco apresentam três modos diferentes de solucionar o problema das sanções aplicáveis às leis que conferem direitos em violação do princípio da igualdade. As especificidades não residem, propriamente, na resposta à questão da admissibilidade, com carácter mais ou menos excepcional, das decisões modificativas, pois, em qualquer dos países, não se exclui liminarmente uma tal solução. O mesmo se passa, aliás, em Espanha, em França e nos Estados Unidos. As divergências situam-se a outro nível.

**[Esclarece Rui Medeiros que]** A diferença entre a lição alemã e o ensinamento italiano prende-se, antes de mais, com a delimitação dos casos em que são constitucionalmente admissíveis as decisões modificativas. Na verdade, além de o *Bundesverfassungsgericht*, ao contrário da *Corte Costituzionale*, rejeitar decisões modificativas quando a discriminação resulta do silêncio da lei, o Tribunal Constitucional italiano admite mais facilmente do que o Tribunal Constitucional Federal alemão a existência de valores constitucionais que postulem a modificação da lei. Mesmo um Autor, como VEZIO CRISAFULLI, que não se cansa de sublinhar que a legislação positiva criada pela *Corte Costituzionale* é uma legislação a *rime obbligate* **[isto é, trata-se de atividade legislativa vinculada ao poder de conformação limitado pelo gizamento constitucional estabelecido para a matéria]**, alude ao contraste entre a solução italiana e a solução alemã: o *Bundesverfassungsgericht* alemão, perante uma violação do princípio da igualdade resultante de um tratamento de favor concedido apenas a algumas das pessoas que se encontram num plano essencialmente igual, lança geralmente mão da simples declaração de

MI 708 / DF

incompatibilidade, pois entende que o poder legislativo dispõe de várias possibilidades de eliminação do vício e, entre outras opções, tanto pode estender a norma de favor aos até aí excluídos, como revogá-la para todos; pelo contrário, em situações deste género, a Corte italiana adopta uma sentença *manipulativa*, anulando a disposição *nella parte in cui* (ainda que implicitamente) *escluye* do benefício a categoria preterida, estendendo assim o tratamento mais favorável" - (MEDEIROS, Rui. A Decisão de Inconstitucionalidade, p. 461).

A propósito do papel das Cortes Constitucionais, anota Rui Medeiros:

"A atribuição de uma função positiva ao juiz constitucional harmoniza-se, desde logo, com a tendência hodierna para a acentuação da importância e da criatividade da função jurisdicional: as decisões modificativas integram-se, coerentemente, no movimento de valorização do momento jurisprudencial do direito.

O alargamento dos poderes normativos do Tribunal Constitucional constitui, outrossim, uma resposta à crise das instituições democráticas.

Enfim, e este terceiro aspecto é particularmente importante, a reivindicação de um papel positivo para o Tribunal Constitucional é um corolário da falência do Estado Liberal. Se na época liberal bastava cassar a lei, no período do Estado Social, em que se reconhece que a própria omissão de medidas soberanas pode pôr em causa o ordenamento constitucional, torna-se necessário a intervenção activa do Tribunal Constitucional. Efectivamente, enquanto para eliminar um limite normativo (v.g. uma proibição ou um ônus) e restabelecer plenamente uma liberdade, basta invalidar a norma em causa, o mesmo não se pode dizer quando se trata de afastar uma omissão legislativa inconstitucional. Neste segundo caso, se seguir o modelo clássico de justiça constitucional, a capacidade de intervenção do juiz das leis será muito reduzida. Urge, por isso, criar um sistema de justiça constitucional adequado ao moderno Estado Social. Numa palavra: <<a configuração actual das constituições não permite qualquer veleidade aos

tribunais constitucionais em actuarem de forma meramente negativa, antes lhes exige uma esforçada actividade que muitas vezes se pode confundir com um *indirizzo* político na efectiva concretização e desenvolvimento do programa constitucional. Daí o falhanço de todas as teses que pretendiam arrumar os tribunais constitucionais numa atitude meramente contemplativa perante as tarefas constitucionais>> e o esbatimento, claro em Itália, dos limites à admissibilidade de decisões modificativas" - (MEDEIROS, Rui. A decisão de inconstitucionalidade, p. 493-494).

Esclarece ainda Rui Medeiros:

"As considerações anteriores apontam no sentido da inadmissibilidade das decisões modificativas. Mas isso não significa que não possa haver excepções. Efectivamente, embora parte da doutrina admita que as decisões modificativas são proferidas no exercício de um poder discricionário do Tribunal Constitucional e se contente em pedir aos juizes constitucionais que usem a sua liberdade de escolha com parcimônia, **numerosos autores esforçam-se por sublinhar que não está em causa o exercício de uma função substancialmente criativa *ex nihil*, verificando-se tão-somente a extração de um *quid iuris* já presente - de modo cogente e vinculativo para o próprio legislador - no ordenamento.** Nesta perspectiva, o órgão de controlo, ao modificar a lei, não actua como se fosse legislador, já que << não possui aquele grau de liberdade de opção para definir o escopo legal que é atributo do legislador>>. <<O *quid iuris adiectum*, ainda que não explicitado formalmente na disposição ou no texto (*verba legis*), está já presente, e *in modo obbligante*, no próprio sistema>>.

**[Destaca Rui Medeiros que]** Dois critérios são normalmente trazidos à colação para fundamentar este entendimento: o critério da vontade hipotética do legislador e o critério da solução constitucionalmente obrigatória. O campo de aplicação das decisões modificativas restringe-se, nesta perspectiva, aos domínios em que a liberdade de conformação do legislador se reduz quase ao zero ou em que se pode afirmar que o legislador, caso tivesse

previsto a inconstitucionalidade, teria alargado o âmbito de aplicação da lei. É certo que numerosos autores se socorrem ainda de um princípio geral de tratamento mais favorável. Mas, uma vez que um tal princípio se funda em normas ou princípios constitucionais (v.g. no princípio do Estado Social, no princípio da igualdade, na proibição de retrocesso social), o apelo ao princípio geral de tratamento mais favorável constitui no fundo uma simples modalidade do segundo critério referido" - (MEDEIROS, Rui. A decisão de Inconstitucionalidade, p. 501).

Por fim, Rui Medeiros assevera que:

"- É freqüente a aceitação das decisões modificativas nos casos em que o Tribunal completa um regime basicamente escolhido pelo legislador e de um modo que em princípio o legislador não desdenharia. Diz-se, para o efeito, que não há, aí, substituição da vontade ou da opção do legislador por outras substancialmente diversas. (p. 502)

- A admissibilidade das decisões modificativas impõe-se segundo outro critério, quando a modificação da lei operada pelo Tribunal Constitucional incorpora unicamente uma <<solução constitucionalmente obrigatória>>, pois nestes casos, o Tribunal Constitucional não exerce manifestamente uma função substancialmente criativa *ex nihil*." (MEDEIROS, Rui, A Decisão de Inconstitucionalidade, cit., p. 504.).

Especialmente no que concerne à aceitação das sentenças aditivas ou modificativas, esclarece Rui Medeiros que elas são em geral aceitas quando integram ou completam um regime previamente adotado pelo legislador ou ainda quando a solução adotada pelo Tribunal incorpora "solução constitucionalmente obrigatória" (MEDEIROS, Rui, A Decisão de Inconstitucionalidade, cit., p. 504).

A disciplina do direito de greve para os trabalhadores em geral no que concerne às denominadas "atividades essenciais" é especificamente delineada nos arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989.

O artigo 9º desse diploma normativo dispõe que o sindicato ou comissão de negociação deve manter um número de empregados em atividade para que seja garantida a manutenção dos serviços que, se paralisados, podem acarretar prejuízo irreparável. Para isso, deve haver acordo entre o sindicato ou comissão de negociação e a entidade patronal ou o empregador. Se não se chegar a esse acordo, o empregador pode contratar diretamente esses serviços, enquanto a greve durar.

O artigo 10 da Lei Geral de Greve, por sua vez, elenca atividades e serviços que devem ser considerados como essenciais, *verbis*:

- "I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- II - assistência médica e hospitalar;
- III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV - funerários;
- V - transporte coletivo;
- VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;
- VII - telecomunicações;
- VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- X - controle de tráfego aéreo;
- XI compensação bancária".

O artigo 11 da referida Lei dispõe sobre a obrigatoriedade de se garantir, durante a greve, os serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Tal obrigação se dirige tanto aos sindicatos quanto aos empregadores e trabalhadores. O parágrafo único desse artigo

MI 708 / DF

estipula o conceito da expressão "necessidades inadiáveis" como "aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população".

O artigo 12 da Lei nº 7.783/1989, por sua vez, dispõe que, frustrada a obrigação prevista no artigo anterior, cabe ao Poder Público assegurar a prestação dos serviços indispensáveis.

No caso de aplicação dessa legislação geral ao caso específico do direito de greve dos servidores públicos, antes de tudo, afigura-se inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos (CF, art. 9º, *caput* c/c art. 37, VII), de um lado, e o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua (CF, art. 9º, §1º), de outro. Evidentemente, não se outorga ao legislador qualquer poder discricionário quanto à edição ou não da lei disciplinadora do direito de greve. O legislador poderá adotar um modelo mais ou menos rígido, mais ou menos restritivo do direito de greve no âmbito do serviço público, mas não poderá deixar de reconhecer o direito previamente definido na Constituição.

Identifica-se, pois, aqui a necessidade de uma solução obrigatória da perspectiva constitucional, uma vez que ao legislador não é dado escolher se concede ou não o direito de greve, pode tão-somente dispor sobre a adequada configuração da sua disciplina.

A partir da experiência do direito alemão sobre a declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade, tendo em vista especialmente as omissões legislativas parciais, e das sentenças aditivas no direito italiano, denota-se que se está, no

MI 708 / DF

caso do direito de greve dos servidores, diante de hipótese em que a omissão constitucional reclama uma solução diferenciada.

De resto, uma sistêmica conduta omissiva do Legislativo pode e deve ser submetida à apreciação do Judiciário (e por ele deve ser censurada) de forma a garantir, minimamente, direitos constitucionais reconhecidos (CF, art. 5º, XXXV). Trata-se de uma garantia de proteção judicial efetiva que não pode ser negligenciada na vivência democrática de um Estado de Direito (CF, art. 1º).

Essa consideração traz repercussões acerca do papel institucional a ser desempenhado por esta Corte no processo de fiscalização de constitucionalidade das omissões legislativas. A esse respeito, Joaquín Brage Camazano esclarece as dificuldades normativas que se impõem para a realização de direitos fundamentais e propõe uma superação da formulação kelseniana segundo a qual a função da Corte Constitucional deveria se limitar à de um "legislador negativo". Segundo Camazano:

"La raíz esencialmente pragmática de estas modalidades atípicas de sentencias de la constitucionalidad hace suponer que su uso es prácticamente inevitable, con una u otra denominación y con unas u otras particularidades, por cualquier órgano de la constitucionalidad consolidado que goce de una amplia jurisdicción, en especial si no seguimos condicionados inercialmente por la majestuosa, pero hoy ampliamente superada, concepción de Kelsen del TC como una suerte de 'legislador negativo'. Si alguna vez los tribunales constitucionales fueron legisladores negativos, sea como sea, hoy es obvio que ya no lo son; y justamente el rico 'arsenal' sentenciador de que disponen para fiscalizar la constitucionalidad de la Ley, más allá del planteamiento demasiado simple 'constitucionalidad/inconstitucionalidad', es un elemento más, y de importancia, que viene a poner de



MI 708 / DF

relieve hasta qué punto es así. Y es que, como Fernández Segado destaca, 'la praxis de los tribunales constitucionales no ha hecho sino avanzar en esta dirección' de la superación de la idea de los mismos como legisladores negativos, 'certificando [así] la quiebra del modelo kelseniano del legislador negativo.' [CAMAZANO, Joaquín Brage. Interpretación Constitucional, declaraciones de inconstitucionalidad y arsenal sentenciador (un sucinto inventario de algunas sentencias "atípica")]

Sobre a necessidade de decisões adequadas para esse estado de inconstitucionalidade omissiva, afiguram-se pertinentes as lições de Augusto Martin de La Vega na seguinte passagem de sua obra:

"Partiendo de que cada sistema de justicia constitucional tiende a configurarse como un modelo particular en función de sus relaciones con el ordenamiento constitucional en el que opera, es difícil entender la proliferación de las sentencias manipulativas sin tener en cuenta la combinación de tres factores determinantes en el caso italiano: la existencia de una Constitución con una fuerte carga programática y 'avocada' a un desarrollo progresivo, la continuidad básica de un ordenamiento legal con fuertes resquicios no sólo protoliberales sino incluso autoritarios, y la simultánea ineficacia del Parlamento para dar una respuesta en el tiempo socialmente requerido tanto a las demandas de actuación de la Constitución, como a la necesaria adecuación del preexistente ordenamiento legal al orden constitucional." (LA VEGA, Augusto Martín. *La sentencia constitucional en Italia*, p. 229-230)

A meu ver, tais condicionamentos político-institucionais permitem uma aproximação ao caso brasileiro da omissão legislativa quanto ao direito de greve dos servidores públicos.

MI 708 / DF

O que se propõe, portanto, é uma mudança de perspectiva quanto às possibilidades jurisdicionais de controle de constitucionalidade das omissões legislativas.

É certo, igualmente, que a solução alvitrada por essa posição não desborda do critério da vontade hipotética do legislador, uma vez que se cuida de adotar, provisoriamente, para o âmbito da greve no serviço público, as regras aplicáveis às greves no âmbito privado.

#### **D) CONCLUSÃO**

Em síntese, considerada a omissão legislativa alegada na espécie, voto, preliminarmente, pelo conhecimento do Mandado de Injunção.

No mérito, acolho a pretensão tão-somente no sentido de que se aplique a Lei nº 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos.

Nesse particular, ressalto ainda que, em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, não estou a afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de órgão competente, seja facultado ao juízo competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de "serviços ou atividades essenciais", nos termos dos já mencionados arts. 9º a 11 da Lei nº 7.783/1989.

Creio que essa complementação na parte dispositiva de meu voto é indispensável porque, na linha do raciocínio desenvolvido, **não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das**

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses "serviços ou atividades essenciais" seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos "essenciais".

Isto é, mesmo provisoriamente, há de se considerar, ao menos, idêntica conformação legislativa quanto ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade que, se não atendidas, coloquem "em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população" (Lei nº 7.783/1989, parágrafo único, art. 11).

Nessa extensão do acolhimento, porém, creio serem necessárias outras considerações com relação à recente decisão tomada por esta Corte no julgamento da medida liminar na ADI nº 3.395/DF, Rel. Min. Cezar Peluso. Eis o teor da ementa do julgado. ✓

"EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Competência. Justiça do Trabalho. Incompetência reconhecida. Causas entre o Poder Público e seus servidores estatutários. Ações que não se reputam oriundas de relação de trabalho. Conceito estrito desta relação. Feitos da competência da Justiça Comum. Interpretação do art. 114, inc. I, da CF, introduzido pela EC 45/2004. Precedentes. Liminar deferida para excluir outra interpretação. O disposto no art. 114, I, da Constituição da República, não abrange as causas instauradas entre o Poder Público e servidor que lhe seja vinculado por relação jurídico-estatutária" - (ADI nº 3.395-DF, Pleno, maioria, Rel. Min. Cezar Peluso, vencido o Min. Marco Aurélio, DJ 10.11.2006).

Assim, sob pena de injustificada e inadmissível negativa de prestação jurisdicional nos âmbitos federal, estadual e municipal, é necessário que, na decisão deste MI, fixemos os parâmetros institucionais e constitucionais de definição de competência, provisória e ampliativa, para a apreciação de dissídios

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

de greve instaurados entre o Poder Público e os servidores com vínculo estatutário.

Nesse particular, assim como argumentei com relação à Lei Geral de Greve, creio ser necessário e adequado que fixemos balizas procedimentais mínimas para a apreciação e julgamento dessas demandas coletivas.

A esse respeito, no plano procedimental, vislumbro que é recomendável a aplicação da Lei nº 7.701/1988 (que cuida da especialização das turmas dos tribunais do trabalho em processos coletivos), no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa da lacuna ora declarada.

Ao desenvolver mecanismos para a apreciação dessa proposta constitucional para a omissão legislativa, creio não ser possível argumentar pela impossibilidade de se proceder a uma interpretação ampliativa do texto constitucional nesta seara, pois é certo que, antes de se cogitar de uma interpretação restritiva ou ampliativa da Constituição, é dever do intérprete verificar se, mediante fórmulas pretensamente alternativas, não se está a violar a própria decisão fundamental do constituinte. No caso em questão, estou convencido de que não se está a afrontar qualquer opção constituinte, mas, muito pelo contrário, se está a engendrar esforços em busca de uma maior efetividade da Constituição como um todo.

Relembro a afirmação de Pertence, no voto proferido na Questão de Ordem no Inquérito nº 687/SP, Rel. Sydney Sanches, DJ

9.11.2001, ocasião em que se discutia a competência desta Corte no contexto da prerrogativa de foro por exercício de função, *verbis*: "Se nossa função é realizar a Constituição e nela a largueza do campo do foro por prerrogativa de função mal permite caracterizá-lo como excepcional, nem cabe restringi-lo nem cabe negar-lhe a expansão sistemática necessária a dar efetividade às inspirações da Lei Fundamental".

Sobre essa questão também nos ensina Canotilho:

"A força normativa da Constituição é incompatível com a existência de competências não escritas salvo nos casos de a própria Constituição autorizar o legislador a alargar o leque de competências normativo-constitucionalmente especificado. No plano metódico, deve também afastar-se a invocação de 'poderes implícitos', de 'poderes resultantes' ou de 'poderes inerentes' como formas autônomas de competência. É admissível, porém, uma complementação de competências constitucionais através do manejo de instrumentos metódicos de interpretação (sobretudo de interpretação sistemática ou teleológica). Por esta via, chegar-se-á a duas hipóteses de competência complementares implícitas: (1) competências implícitas complementares, enquadráveis no programa normativo-constitucional de uma competência explícita e justificáveis porque não se trata tanto de alargar competências mas de aprofundar competências (ex.: quem tem competência para tomar uma decisão deve, em princípio, ter competência para a preparação e formação de decisão); (2) competências implícitas complementares, necessárias para preencher lacunas constitucionais patentes através da leitura sistemática e analógica de preceitos constitucionais." (CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, p. 543).

Nesse contexto, conforme já tive oportunidade de sustentar algumas vezes, não há como, em Constituição tão detalhada como a nossa, deixar de fazer uma interpretação compreensiva do texto

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

constitucional. Principalmente levando em consideração a questão ora sob análise (exercício do direito de greve por servidores públicos), resulta impossível não empreender esse tipo de compreensão.

Vê-se, pois, que o sistema constitucional não repudia a idéia de competências implícitas complementares, desde que necessárias para colmatar lacunas constitucionais evidentes. Por isso, considero viável a possibilidade de aplicação das regras de competência insculpidas na Lei nº 7.701/88 para garantir uma prestação jurisdicional efetiva na área de conflitos paredistas instaurados entre o Poder Público e os servidores públicos estatutários (CF, arts. 5º, XXXV, e 93, IX).

Diante dessa conjuntura, é imprescindível que este Plenário densifique as situações provisórias de competência constitucional para a apreciação desses dissídios no contexto nacional, regional, estadual e municipal.

Assim, nas condições acima especificadas, se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da Justiça Federal, ou ainda, abranger mais de uma unidade da federação, entendo que a competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça (por aplicação analógica do art. 2º, I, "a", da Lei nº 7.701/1988).

Ainda no âmbito federal, se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da Justiça Federal, a competência será dos Tribunais Regionais Federais (aplicação analógica do art. 6º da Lei nº 7.701/1988).

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

Para o caso da jurisdição no contexto estadual ou municipal, se a controvérsia estiver adstrita a uma unidade da federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça (também, por aplicação analógica, do art. 6º, da Lei nº 7.701/1988).

Ou seja, nesse último caso, as greves de âmbito local ou municipal serão dirimidas pelo respectivo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre o local da paralisação, conforme se trate de greve de servidores municipais, estaduais ou federais.

Revela-se importante, nesse particular, ressaltar que a par da competência para o dissídio de greve em si - no qual se discute a abusividade, ou não, da greve - também os referidos tribunais, nos seus respectivos âmbitos, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação em consonância com a excepcionalidade com a qual esse juízo se reveste.

Nesse particular, nos termos do art. 7º da Lei nº 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Na suspensão do contrato de trabalho não há falar propriamente em prestação de serviços, nem tampouco no pagamento de salários. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho.

Os tribunais mencionados também serão competentes para apreciar e julgar medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, tais como:

- i) aquelas nas quais se postule a preservação do objeto da querela judicial, qual seja, o percentual mínimo de servidores públicos que deve continuar trabalhando durante o movimento paredista, ou mesmo a proibição de qualquer tipo de paralisação;
- ii) os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas; e
- iii) demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve.

Em última instância, a adequação e a necessidade da definição dessas questões de organização e de procedimento dizem respeito à fixação de competência constitucional de modo a assegurar, a um só tempo, a possibilidade de exercício do direito constitucional de greve dos servidores públicos e, sobretudo, os limites a esse exercício no contexto de continuidade na prestação dos serviços públicos.

Ao adotar essa medida, este Tribunal estaria a assegurar o direito de greve constitucionalmente garantido no art. 37, VII, da Constituição Federal, sem desconsiderar a garantia da continuidade de prestação de serviços públicos - um elemento fundamental para a preservação do interesse público em áreas que são extremamente demandadas para o benefício da sociedade brasileira.

Em razão da evolução jurisprudencial sobre o tema da interpretação da omissão legislativa do direito de greve dos servidores públicos civis e em respeito aos ditames de segurança jurídica, entendo ser válida a fixação do prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria.



MI 708 / DF

Diante do exposto, voto no sentido de que o presente mandado de injunção seja conhecido e, no mérito, deferido para, nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis n<sup>os</sup> 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis.

É como voto.

**APÊNDICE I**

Comparativo entre a Lei de Greve dos servidores em geral (Lei nº 7.783/1989) e o substitutivo ao Projeto de Lei acerca da regulamentação do direito de greve dos servidores públicos nº 4.497/2001

LEI Nº 7.783/1989	SUBSTITUTIVO AO PROJETO LEI Nº 4.497/2001
<p>Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.</p> <p><b>O PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:</p> <p>Art. 1º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.</p> <p>Parágrafo único. O direito de greve será exercido na forma estabelecida nesta Lei.</p> <p>Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.</p> <p>Art. 3º Frustrada a negociação ou verificada a</p>	<p>Dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos.</p> <p>O Congresso Nacional decreta:</p> <p>Art. 1º O direito de greve será exercido pelos servidores públicos nos termos e limites estabelecidos por esta lei, competindo-lhes decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.</p> <p>Art. 2º Para os fins desta lei considera-se:</p> <p>I - Administração: órgão da administração direta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como respectivas autarquias e fundações públicas;</p> <p>II - servidor: pessoa legalmente investida em cargo público;</p> <p>III - legítimo exercício do direito de greve: suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, da prestação de serviços públicos.</p> <p>Art. 3º Caberá à entidade sindical dos servidores convocar, na forma de seu estatuto,</p>

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

LEI Nº 7.783/1989	SUBSTITUTIVO AO PROJETO LEI Nº 4.497/2001
<p>impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho.</p>	<p>assembléia geral para deliberar sobre as reivindicações da categoria e sobre a deflagração e a cessação da greve.</p>
<p>Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação.</p>	<p>§ 1º O estatuto da entidade sindical deverá prever as formalidades para convocação da assembléia geral e o quorum específico exigido para deliberação quanto à greve.</p>
<p>Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços.</p>	<p>§ 2º Se inexistir entidade sindical representativa dos servidores públicos, assembléia geral convocada com pelo menos 24 (vinte e quatro) horas de antecedência, desde que conte com a presença de pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos integrantes da categoria, poderá deliberar sobre a greve por maioria absoluta dos presentes, devendo, obrigatoriamente, caso a greve seja aprovada, constituir comissão de negociação.</p>
<p>§ 1º O estatuto da entidade sindical deverá prever as formalidades de convocação e o quorum para a deliberação, tanto da deflagração quanto da cessação da greve.</p>	<p>§ 3º A entidade sindical ou a comissão de negociação a que se refere o § 2º representará os interesses dos servidores em greve nas negociações com a Administração e, caso seja necessário, junto ao Poder Judiciário.</p>
<p>§ 2º Na falta de entidade sindical, a assembléia geral dos trabalhadores interessados deliberará para os fins previstos no "caput", constituindo comissão de negociação.</p>	<p>Art. 4º Apresentada a pauta de reivindicações nos termos do art. 3º, a Administração adotará os seguintes procedimentos:</p>
<p>Art. 5º A entidade sindical ou comissão especialmente eleita representará os interesses dos trabalhadores nas negociações ou na Justiça do Trabalho.</p>	<p>I - instalará processo de negociação;</p>
<p>Art. 6º São assegurados aos grevistas, dentre outros direitos:</p>	<p>II - no prazo de 30 (trinta) dias contados do recebimento das reivindicações, deverá manifestar-se, acolhendo-as, apresentando proposta conciliatória ou fundamentando a impossibilidade de seu</p>

LEI Nº 7.783/1989	SUBSTITUTIVO AO PROJETO LEI Nº 4.497/2001
<p>I - o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir ou aliciar os trabalhadores a aderirem à greve;</p> <p>II - a arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento.</p> <p>§ 1º Em nenhuma hipótese, os meios adotados por empregados e empregadores poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de outrem.</p> <p>§ 2º É vedado às empresas adotar meios para constranger o empregado ao comparecimento ao trabalho, bem como capazes de frustrar a divulgação do movimento.</p> <p>§ 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.</p> <p>Art. 7º Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.</p> <p>Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, bem como a contratação de trabalhadores substitutos, exceto na ocorrência das</p>	<p>atendimento.</p> <p>Art. 5.º Transcorrido o prazo previsto no inciso II do art. 4º e tendo a assembléia geral deliberado pela deflagração da greve, caberá à entidade sindical ou à comissão de negociação comunicar tal fato à Administração, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas do início da greve.</p> <p>Art. 6º São assegurados aos servidores em greve, sem prejuízo de outros direitos:</p> <p>I - a livre divulgação do movimento grevista entre os servidores;</p> <p>II - a persuasão e o aliciamento dos servidores visando sua adesão à greve, mediante o emprego de meios pacíficos;</p> <p>III - a arrecadação de fundos para o movimento grevista;</p> <p>IV - a prestação de esclarecimentos à população sobre os motivos e objetivos da greve.</p> <p>§ 1º Em nenhuma hipótese, o legítimo exercício do direito de greve poderá servir de justificativa ou atenuante para quaisquer ações de servidores ou da Administração que constituam violação, ameaça ou constrangimento ao exercício dos direitos e garantias fundamentais.</p> <p>§ 2º É vedado à Administração, sob pena de responsabilidade das autoridades, por qualquer forma constranger servidor a comparecer ao trabalho, bem como procurar frustrar o exercício dos</p>

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

LEI Nº 7.783/1989	SUBSTITUTIVO AO PROJETO LEI Nº 4.497/2001
<p>hipóteses previstas nos arts. 9º e 14.</p> <p>Art. 8º A Justiça do Trabalho, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público do Trabalho, decidirá sobre a procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações, cumprindo ao Tribunal publicar, de imediato, o competente acórdão.</p> <p>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 os serviços cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento.</p> <p>Parágrafo único. Não havendo acordo, é assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.</p> <p>Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:</p> <p>I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e</p>	<p>direitos previstos neste artigo.</p> <p>Art. 7º Durante o período de greve são vedados, nos órgãos ou entidades públicas cujas atividades estejam interrompidas ou prejudicadas, os atos de:</p> <p>I - demissão de servidor, exceto nos casos previstos no art. 12 ou quando se tratar de demissão fundada em fatos não relacionados à paralisação;</p> <p>II - exoneração de servidor, exceto em se tratando de cargos em comissão de livre provimento e exoneração, ou, sendo cargo efetivo, se a pedido do servidor;</p> <p>III - nomeação de novos servidores para exercício de cargo efetivo;</p> <p>IV - contratação por tempo determinado prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal;</p> <p>V - contratação de terceiros para a execução de serviços prestados usualmente por servidor.</p> <p>§ 1º As vedações constantes nos incisos IV e V não se aplicam aos casos previstos no § 2º do art. 9º.</p> <p>§ 2º A inobservância do disposto neste artigo implicará a nulidade do ato respectivo e a responsabilização da autoridade que o praticou ou determinou.</p> <p>Art. 8º São considerados serviços ou atividades essenciais, além daqueles especificados na lei de que trata o § 1º do art. 9º da Constituição Federal:</p> <p>I - a representação diplomática</p>

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

LEI Nº 7.783/1989	SUBSTITUTIVO AO PROJETO LEI Nº 4.497/2001
<p>combustíveis;</p> <p>II - assistência médica e hospitalar;</p> <p>III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;</p> <p>IV - funerários;</p> <p>V - transporte coletivo;</p> <p>VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;</p> <p>VII - telecomunicações;</p> <p>VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;</p> <p>IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;</p> <p>X - controle de tráfego aéreo;</p> <p>XI compensação bancária.</p> <p>Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.</p> <p>Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.</p>	<p>do país no exterior e a recepção a representantes de governos estrangeiros ou de organismos internacionais, em visita oficial ao país;</p> <p>II - o exercício de poder de polícia;</p> <p>III - os serviços de carceragem e vigilância de presos e de segurança dos estabelecimentos do sistema penitenciário;</p> <p>IV - os serviços de assistência à saúde e previdência;</p> <p>V - os serviços do Poder Judiciário diretamente vinculados ao exercício de suas funções;</p> <p>VI - os serviços que visam possibilitar o atendimento direto das atribuições legais das Forças Armadas.</p> <p>Art. 9º Durante a greve em órgãos e entidades públicas que executem serviços ou atividades essenciais, os servidores, sob a coordenação de entidade sindical ou da comissão de negociação a que se refere o § 2º do art. 3º, ficam obrigados a garantir a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis de interesse público.</p> <p>§ 1º São necessidades inadiáveis de interesse público aquelas que, se não atendidas, coloquem em risco iminente a segurança do Estado, a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, o exercício dos direitos e garantias fundamentais e a preservação do patrimônio público.</p> <p>§ 2º No caso de inobservância do</p>

LEI Nº 7.783/1989	SUBSTITUTIVO AO PROJETO LEI Nº 4.497/2001
<p>Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis.</p>	<p>disposto neste artigo pelos servidores, fica a Administração autorizada a proceder à:</p>
<p>Art. 13 Na greve, em serviços ou atividades essenciais, ficam as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação.</p>	<p>I - contratação de pessoal por tempo determinado, prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal;</p>
<p>Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.</p>	<p>II - contratação de serviços de terceiros para a execução de serviços prestados usualmente por servidor, admitida a dispensa de licitação;</p>
<p>Parágrafo único. Na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:</p>	<p>§ 3º Os contratos previstos no § 2º restringir-se-ão à efetiva prestação dos serviços a que se refere o caput e serão rescindidos em prazo não superior a 15 (quinze) dias após o encerramento da greve.</p>
<p>I - tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;</p>	<p>Art. 10. Os dias de greve serão contados como de efetivo exercício para todos os efeitos, inclusive remuneratórios, desde que, após o encerramento da greve, sejam repostas as horas não trabalhadas, de acordo com cronograma estabelecido pela Administração, com a participação da entidade sindical ou da comissão de negociação a que se refere o § 2º do art. 3º.</p>
<p>II - seja motivada pela superveniência de fatos novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho.</p>	<p>Art. 11. Constitui abuso do direito de greve:</p>
<p>Art. 15 A responsabilidade pelos atos praticados, ilícitos ou crimes cometidos, no curso da greve,</p>	<p>I - a paralisação que não atenda às formalidades para convocação da assembléia geral dos servidores e o quorum específico para deliberação;</p> <p>II - a paralisação de serviços sem a devida comunicação à Administração, com a antecedência mínima prevista no art. 5º;</p> <p>III - a recusa à prestação dos</p>

LEI Nº 7.783/1989	SUBSTITUTIVO AO PROJETO LEI Nº 4.497/2001
<p>será apurada, conforme o caso, segundo a legislação trabalhista, civil ou penal.</p> <p>Parágrafo único. Deverá o Ministério Público, de ofício, requisitar a abertura do competente inquérito e oferecer denúncia quando houver indício da prática de delito.</p> <p>Art. 16. Para os fins previstos no art. 37, inciso VII, da Constituição, lei complementar definirá os termos e os limites em que o direito de greve poderá ser exercido.</p> <p>Art. 17. Fica vedada a paralisação das atividades, por iniciativa do empregador, com o objetivo de frustrar negociação ou dificultar o atendimento de reivindicações dos respectivos empregados (lockout).</p> <p>Parágrafo único. A prática referida no caput assegura aos trabalhadores o direito à percepção dos salários durante o período de paralisação.</p> <p>Art. 18. Ficam revogados a Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964, o Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, e demais disposições em contrário.</p> <p>Art. 19 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p> <p>Brasília, 28 de junho de 1989; 168ª da Independência e 101ª da República.</p>	<p>serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades de interesse público previstas no art. 9º;</p> <p>IV - a manutenção da greve após a celebração de acordo ou decisão judicial sobre a legalidade das reivindicações que a tenham motivado.</p> <p>Art. 12. O abuso do direito de greve, devidamente apurado em processo administrativo, assegurada ao acusado ampla defesa, acarretará as penalidades de:</p> <p>I - suspensão de até 90 (noventa) dias, que poderá, a critério da Administração, ser convertida em multa, na base de 30%, por dia, da remuneração, ficando o servidor, neste caso, obrigado a permanecer no trabalho;</p> <p>II - demissão, em caso de reincidência.</p> <p>Parágrafo Único. A penalidade de suspensão terá seu registro cancelado, sem qualquer efeito retroativo, decorridos 3 (três) anos de efetivo exercício, se o servidor, durante esse período, não incorrer em nova infração disciplinar.</p> <p>Art. 13. A responsabilidade pelos atos praticados durante a greve será apurada, no que couber, nas esferas administrativa, civil e penal.</p> <p>§ 1º As sanções administrativas, civis e penais poderão cumular-se, sendo independentes entre si.</p> <p>§ 2º A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição</p>



MI 708 / DF

LEI Nº 7.783/1989	SUBSTITUTIVO AO PROJETO LEI Nº 4.497/2001
JOSÉ SARNEY Oscar Dias Corrêa Dorothea Werneck	criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.  Art. 14. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

**APÊNDICE II**

Comparativo entre a Lei de Greve dos servidores em geral (Lei nº 7.783/1989) e o Projeto de Lei acerca da regulamentação do direito de greve dos servidores públicos nº 6.032/2002

LEI Nº 7.783/1989	PROJETO LEI Nº 6.032/2002
Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.	Disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, previsto no art. 37, inciso VII da Constituição Federal e dá outras providências. (Apense-se ao PL. Nº 4.497/2001)
<b>O PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b> , faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:	O Congresso Nacional decreta:
Art. 1º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.	Art. 1º - Esta lei disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e estabelece os termos e os limites para o seu exercício.
Parágrafo único. O direito de greve será exercido na forma estabelecida nesta Lei.	
Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e	Art. 2º - Considera-se exercício regular do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica de serviço

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

LEI Nº 7.783/1989	PROJETO LEI Nº 6.032/2002
<p>pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.</p>	<p>ou atividade estatal dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.</p>
<p>Art. 3º Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho.</p>	<p>Art. 3º - Será suspenso de ofício, pela autoridade competente, o pagamento da remuneração do servidor em greve, relativamente aos dias não trabalhados.</p>
<p>Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação.</p>	<p>§ 1º - Declarada a legalidade da greve, será restabelecido o pagamento da remuneração, com efeitos retroativos à data de sua suspensão, ficando o servidor obrigado a repor os dias não trabalhados, mediante jornada diária acrescida de duas horas.</p>
<p>Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços.</p>	<p>§ 2º - Declarada a ilegalidade da greve, é vedada a reposição do pagamento dos dias paralisados.</p>
<p>§ 1º O estatuto da entidade sindical deverá prever as formalidades de convocação e o quorum para a deliberação, tanto da deflagração quanto da cessação da greve.</p>	<p>Art. 4º - Cabe à entidade representativa dos servidores públicos convocar assembléia-geral específica para deliberar sobre suas reivindicações perante o Poder Público.</p>
<p>§ 2º Na falta de entidade sindical, a assembléia geral dos trabalhadores interessados deliberará para os fins previstos no "caput", constituindo comissão de negociação.</p>	<p>Parágrafo único. Inexistindo entidade representativa dos servidores públicos, estes se farão representar por comissão de liderança do movimento grevista que, para os fins desta lei, terá capacidade processual.</p>
<p>Art. 5º A entidade sindical ou comissão especialmente eleita representará os interesses dos trabalhadores nas negociações ou</p>	<p>Art. 5º - As decisões da assembléia-geral somente poderão ser tomadas com a presença mínima comprovada de dois terços do total dos servidores da categoria, considerando-se aprovadas se obtiverem a maioria absoluta dos votos dos membros presentes.</p>

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

LEI Nº 7.783/1989	PROJETO LEI Nº 6.032/2002
<p>na Justiça do Trabalho.</p> <p>Art. 6º São assegurados aos grevistas, dentre outros direitos:</p> <p>I - o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir ou aliciar os trabalhadores a aderirem à greve;</p> <p>II - a arrecadação de fundos e a livre divulgação do movimento.</p> <p>§ 1º Em nenhuma hipótese, os meios adotados por empregados e empregadores poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de outrem.</p> <p>§ 2º É vedado às empresas adotar meios para constranger o empregado ao comparecimento ao trabalho, bem como capazes de frustrar a divulgação do movimento.</p> <p>§ 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.</p> <p>Art. 7º Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.</p> <p>Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de</p>	<p>Art. 6º - 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.</p> <p>§ 1º - A omissão do Poder Público ou a frustração da tentativa conciliatória no prazo previsto neste artigo permitirá aos servidores decidir pela paralisação dos serviços, em assembléia-geral específica.</p> <p>§ 2º - Decidindo a assembléia-geral pela paralisação de serviço ou atividade pública, caberá à entidade representativa dos servidores comunicar tal fato ao Poder Público, com antecedência mínima de dez dias.</p> <p>§ 3º - No prazo estabelecido no § 2º deste artigo, a entidade representativa deverá informar à comunidade sobre as reivindicações apresentadas ao Poder Público.</p> <p>Art. 7º - Durante a greve deverá ser mantido percentual mínimo de cinquenta por cento de servidores em atividade, de forma a garantir a continuidade dos serviços ou das atividades públicas.</p> <p>Art. 8º - São assegurados aos servidores em greve:</p> <p>I - a livre divulgação do movimento grevista; e</p> <p>II - atos de convencimento</p>

LEI Nº 7.783/1989	PROJETO LEI Nº 6.032/2002
<p>trabalho durante a greve, bem como a contratação de trabalhadores substitutos, exceto na ocorrência das hipóteses previstas nos arts. 9º e 14.</p> <p>Art. 8º A Justiça do Trabalho, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público do Trabalho, decidirá sobre a procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações, cumprindo ao Tribunal publicar, de imediato, o competente acórdão.</p> <p>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 os serviços cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento.</p> <p>Parágrafo único. Não havendo acordo, é assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.</p> <p>Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:</p>	<p>dos servidores para adesão à greve, fora do local de serviço, e mediante o emprego de meios pacíficos.</p> <p>Parágrafo único. As manifestações e atos de convencimento utilizados pelos servidores em greve não poderão impedir o regular funcionamento do serviço ou da atividade pública, a liberdade de locomoção, o acesso ao trabalho, aos logradouros e prédios públicos, nem causar ameaça ou dano à pessoa ou ao patrimônio público ou privado.</p> <p>Art. 9º - A ameaça concreta de deflagração de greve autoriza o Poder Público a ingressar em juízo postulando a declaração de ilegalidade do movimento, inclusive liminarmente.</p> <p>§ 1º - Sob pena de indeferimento, a petição inicial da ação a que se refere o caput será obrigatoriamente instruída com os documentos necessários ao pronto julgamento da causa, requisito também exigido da contestação, sendo vedada dilação probatória a pedido das partes.</p> <p>§ 2º - As manifestações do Ministério Público serão proferidas no prazo improrrogável de dez dias.</p> <p>§ 3º - O Poder Público poderá postular liminarmente a fixação de percentual de servidores em atividade, superior ao definido no art. 7º, quando, por sua natureza, a atividade assim o exigir.</p> <p>§ 4º - Da decisão que julgar o pedido de liminar</p>

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

LEI Nº 7.783/1989	PROJETO LEI Nº 6.032/2002
<p>I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;</p>	<p>caberá agravo de instrumento, a ser julgado na sessão seguinte à sua interposição, independentemente da concessão de efeito suspensivo ao recurso.</p>
<p>II - assistência médica e hospitalar;</p>	<p>§ 5º - Da decisão que julgar o agravo de que trata o § 4º caberá pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para julgar eventual recurso especial ou extraordinário, ainda que pendente de juízo de admissibilidade no tribunal de origem.</p>
<p>III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;</p>	<p>§ 6º - Da decisão que indeferir o pedido de que trata o § 5º caberá agravo no prazo de cinco dias, a ser julgado na sessão seguinte à sua interposição.</p>
<p>IV - funerários;</p>	<p>§ 7º - O processo prosseguirá até decisão final sobre a legalidade ou ilegalidade da greve, independentemente do encerramento do movimento de paralisação.</p>
<p>V - transporte coletivo;</p>	<p>§ 8º - Os processos referidos nesta lei terão prioridade sobre todos os atos judiciais, salvo habeas-corpus e mandado de segurança.</p>
<p>VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;</p>	<p>Art. 10 - A participação em greve, após declarada sua ilegalidade, produzirá os efeitos de falta não justificado, a partir da data de início do respectivo movimento grevista.</p>
<p>VII - telecomunicações;</p>	<p>Art. 11 - Enquanto não declarada ilegal é vedada a demissão de servidor, exceto na hipótese de conclusão de processo administrativo disciplinar que tenha por objeto</p>
<p>VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;</p>	
<p>IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;</p>	
<p>X - controle de tráfego aéreo;</p>	
<p>XI compensação bancária.</p>	
<p>Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.</p>	
<p>Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a</p>	

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

LEI Nº 7.783/1989	PROJETO LEI Nº 6.032/2002
saúde ou a segurança da população.	fato não relacionado com a participação na greve.
Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis.	Art. 12 - Em caso de manutenção da greve após a declaração de ilegalidade do movimento, a Justiça imporá à entidade representativa dos servidores pena cominatória em valor não superior a R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) por dia de paralisação, até a cessação completa do movimento.
Art. 13 Na greve, em serviços ou atividades essenciais, ficam as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação.	Art. 13 - Será declarada ilegal a greve deflagrada em desacordo com o disposto nesta lei.
Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.	Art. 14. O art. 132 da lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar acrescido dos seguinte inciso XIV:
Parágrafo único. Na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:	"XIV - prática, durante a greve, de qualquer ato que viole os direitos e garantias fundamentais de outrem, impedindo o acesso ao trabalho, perturbando o regular funcionamento do serviço ou atividade pública ou causando ameaça ou dano a propriedade ou a pessoa". (NR).
I - tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;	Art. 15 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.
II - seja motivada pela superveniência de fatos novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho.	
Art. 15. A responsabilidade pelos atos praticados, ilícitos ou crimes	

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

LEI Nº 7.783/1989	PROJETO LEI Nº 6.032/2002
<p>cometidos, no curso da greve, será apurada, conforme o caso, segundo a legislação trabalhista, civil ou penal.</p> <p>Parágrafo único. Deverá o Ministério Público, de ofício, requisitar a abertura do competente inquérito e oferecer denúncia quando houver indício da prática de delito.</p> <p>Art. 16. Para os fins previstos no art. 37, inciso VII, da Constituição, lei complementar definirá os termos e os limites em que o direito de greve poderá ser exercido.</p> <p>Art. 17. Fica vedada a paralisação das atividades, por iniciativa do empregador, com o objetivo de frustrar negociação ou dificultar o atendimento de reivindicações dos respectivos empregados (lockout).</p> <p>Parágrafo único. A prática referida no caput assegura aos trabalhadores o direito à percepção dos salários durante o período de paralisação.</p> <p>Art. 18. Ficam revogados a <u>Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964</u>, o <u>Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978</u>, e demais disposições em contrário.</p> <p>Art. 19 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p> <p>Brasília, 28 de junho de 1989; 168º da Independência e 101º da República.</p>	

*Supreme Federal Tribunal*

MI 708 / DF

LEI Nº 7.783/1989	PROJETO LEI Nº 6.032/2002
JOSÉ SARNEY <i>Oscar Dias Corrêa</i> <i>Dorothea Werneck</i>	



**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0****PROCED.: DISTRITO FEDERAL****RELATOR : MIN. GILMAR MENDES****IMPTE.(S): SINTEM - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO  
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA****ADV.(A/S): JALDEMIRO RODRIGUES DE ATAÍDE JÚNIOR E OUTRO(A/S)****IMPDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL**

**Decisão:** Após o voto do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator), conhecendo do mandado de injunção e determinando a aplicação da Lei nº 7.783/89, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Celso de Mello. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 24.05.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário

19/09/2007

TRIBUNAL PLENO

**MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERAL**

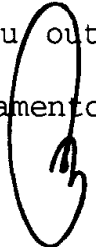
O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, o dever me leva a uma ponderação. Estaremos, e é nesse sentido que se sinaliza, pela primeira vez, emprestando eficácia maior ao mandado de injunção, para, realmente, sob a minha óptica, como quer o texto constitucional, estabelecer parâmetros necessários ao exercício de certo Direito. A matéria de fundo é da maior importância, porque refere-se ao direito fundamental dos servidores públicos, o direito à greve, como previsto em convenção da Organização Internacional do Trabalho.

A ponderação que faço é retomarmos o julgamento quando estiverem presentes todos os integrantes da Corte, todos os ministros do Tribunal.

O SR. MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Senhor Presidente, sobre esse tema, tenho vista de um mandado de segurança que devo pautar na próxima semana.

Concordo com o Ministro Marco Aurélio e penso que poderíamos chamar todos de uma só vez.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Presidente) - Eu ponderaria que nós prosseguíssemos no julgamento - até ouvi essa ponderação do Ministro Marco Aurélio -, mas, diante dos múltiplos incidentes que surgem, em função de eventuais ausências ou outras questões, a Ministra Ellen tem evitado até mesmo aceitar adiamentos.



MI 708 / DF

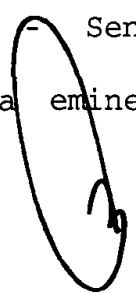
O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Temos uma motivação substancial e as ausências dos ministros são esporádicas. Há três mandados de injunção versando a mesma matéria: um que teve julgamento iniciado, da relatoria do ministro Maurício Corrêa; o segundo, do ministro Eros Grau e o terceiro, penso, o relator é Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Presidente) - No caso do Ministro Maurício Corrêa, eu trouxe voto-vista, salvo engano, mas o Ministro Eros Grau já se manifestou.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, talvez, alternativamente, apenas pudéssemos aguardar a presença da eminente Ministra Ellen Gracie; parece-me que S. Exa. está para chegar. Tenho aqui uma ação cível, e poderíamos deixar um pouco mais para frente esse voto.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Presidente) - Eu recomendaria que prosseguíssemos no julgamento. Tenho ponderado que este é um tema que está a aguardar uma decisão do Tribunal já há algum tempo. Nós falamos de uma omissão do próprio Tribunal quando discutimos a matéria e já se sinalizou, inclusive, que há um grupo significativo de servidores em greve. Creio que precisamos resolver isso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, apenas pondero que temos notícia de que a eminente Presidente deverá a qualquer momento retornar.



MI 708 / DF

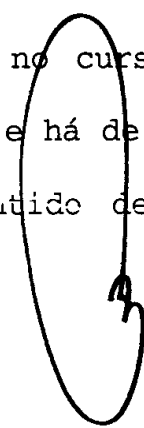
O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Presidente) - Mas V.Exa. pode começar o voto.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Mas talvez ela se declare impedida.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Presidente) - É um tema absolutamente conhecido do Tribunal.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, não aponto algo diverso, digo da importância do tema, do avanço do Tribunal nesse campo do julgamento da ação que realmente é mandamental, não simplesmente declaratória, e a Constituição Federal, de forma latente, sem uma concretude maior, está em vigor desde 1988. Se se esperou até aqui, o Brasil não vai fechar se se aguardarem mais duas ou três semanas.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Presidente) - Não se trata disso. Podemos ter até um novo pedido de vista no curso do julgamento. O importante é que nós anunciamos as pautas e há de fato uma expectativa muito grande, há reivindicação no sentido de uma definição por parte do Tribunal.



**19/09/2007****TRIBUNAL PLENO****MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERAL**V O T O

(VISTA)

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**: Trata-se de mandado de injunção impetrado por SINTEM - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA contra ato omissivo do Congresso Nacional, consistente na falta de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, previsto no art. 37, VII, da Constituição de 1988.

Narra o impetrante, em síntese, que, em 8/6/2004, comunicou à Secretária de Educação do Município de João Pessoa, por meio do ofício 30/04, que os professores municipais entrariam em greve por tempo indeterminado a partir do dia 5/7/2004, nos termos do que fora decidido na assembléia da categoria, realizada em 4/6/2004, em virtude das péssimas condições de trabalho a que estavam submetidos.

Informa, entretanto, que a Administração Pública municipal obteve judicialmente a declaração de ilegalidade do movimento grevista em decisão proferida pelo Tribunal de Justiça



do Estado da Paraíba, que também autorizou o desconto no salário dos dias não trabalhados.

Pede, então, a concessão da ordem no presente mandado de injunção, *"afim de que seja suprida a omissão do Poder Público, mediante a elaboração de uma norma para o caso concreto, a fim de viabilizar o imediato exercício do direito de greve por parte dos servidores associados ao sindicato impetrante"* (fl. 09).

Vieram aos autos as informações do Congresso Nacional, em que se alegou, em suma, a inexistência de inércia legislativa, tendo em vista a existência de Projeto de Lei Complementar em tramitação (fls. 71-76).

A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, opinou pelo conhecimento parcial do pedido, para que seja declarada a mora legislativa do Congresso Nacional quanto à regulamentação pleiteada, considerada a jurisprudência do STF sobre o tema (fls. 78-81).

Na sessão plenária de 24.5.2007, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, conheceu do mandado de injunção e determinou a aplicação da Lei 7.783/89 ao caso.



Pedi vista dos autos para melhor refletir sobre a delicada questão, a qual passo a examinar em meu voto, que ora trago à apreciação do Plenário desta Casa.

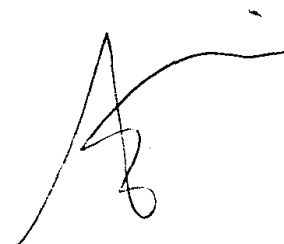
Passo a votar.

Senhora Presidente:

Em julgamentos anteriores sobre o mesmo tema, manifestei meu entendimento de que é chegada a hora desta Corte avançar no sentido de conferir maior efetividade ao mandado de injunção, dando concreção a um dos mais importantes instrumentos de defesa dos direitos fundamentais concebidos pelo constituinte originário.

E essa é visivelmente a tendência do Supremo Tribunal Federal, cuja jurisprudência acerca do instituto vem evoluindo de forma firme e progressiva, como, aliás, demonstra o voto do eminente Ministro Gilmar Mendes, Relator deste mandado de injunção.

É bem verdade que, no passado, ainda no início dessa evolução jurisprudencial, os limites assinalados pelo Supremo à



decisão judicial em mandado de injunção foram objeto de críticas por parte de alguns doutrinadores, que os consideravam excessivamente angustos.<sup>1</sup> Mas esses limites foram sendo paulatinamente ampliados (veja-se, a propósito, os acórdãos proferidos nos MIs 107, Rel. Min. Moreira Alves; 168, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; 232, Rel. Min. Moreira Alves; 235, Rel. Min. Moreira Alves; 283, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; 284, Rel. Min. Marco Aurélio; 384, Rel. para o acórdão Min. Celso de Mello, entre outros).

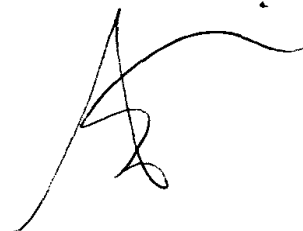
No que se refere aos efeitos da decisão em mandado de injunção, é possível identificar-se três correntes de pensamento.<sup>2</sup> Para a primeira delas, a decisão nessa espécie de ação seria meramente declaratória, ou seja, teria como escopo tão-somente declarar a inconstitucionalidade da omissão legislativa e de dar ciência disso ao órgão competente, para as providências cabíveis.

Essa concepção, defendida por adeptos de uma visão mais ortodoxa do princípio da separação dos poderes, e já contemplada

---

<sup>1</sup> Por exemplo, SARAIVA, Paulo Lopo. O mandado de garantia social no direito constitucional luso-brasileiro. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*. Rio de Janeiro, ano XXXII, vol. 79, p. 138.

<sup>2</sup> Considerações sobre as três correntes de pensamento em mandado de injunção e seus principais efeitos podem ser encontradas em: PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. *Mandado de injunção*. São Paulo: Atlas, 1999, pp. 80-116, e PIOVESAN, Flávia. *Proteção judicial contra omissões legislativas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2. ed., 2003, pp. 134-182.





em julgado desta Corte,<sup>3</sup> tem sido considerada ineficaz, por frustrar a expectativa do impetrante de lograr uma tutela efetiva do direito cujo exercício é obstado pela ausência de norma regulamentadora.

A segunda corrente, por sua vez, admite a remoção, pelo Judiciário, do referido obstáculo, viabilizando o exercício do direito no caso concreto. Ultrapassa, assim, a apontada fragilidade da solução aventada pela primeira corrente, uma vez que supera a inefetividade da decisão judicial ao conferir-lhe uma natureza condenatória. Dentre os autores que defendem essa concepção, pode-se mencionar Celso Agrícola Barbi,<sup>4</sup> Flávia Piovesan<sup>5</sup> e José Afonso da Silva.<sup>6</sup>

Por fim, a terceira corrente entende competir ao Judiciário elaborar a norma faltante, ou adotar outra já existente, compatível com a matéria pendente de regulamentação, suprimindo, desse modo, a omissão do legislador. A decisão judicial ostentará, então, caráter constitutivo, podendo ser adotada com

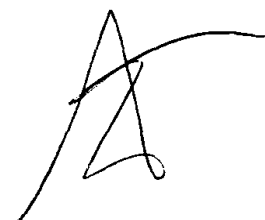
---

<sup>3</sup> MI 107-QO, Rel. Min. Moreira Alves.

<sup>4</sup> BARBI, Celso Agrícola. Mandado de injunção. In *Mandados de Segurança e de Injunção*. FIGUEIREDO TEIXEIRA, Sálvio (Coord.). São Paulo: Saraiva: 1990, pp. 387-396.

<sup>5</sup> PIOVESAN, Flávia. *Op.cit*, loc. cit.

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 166-167.



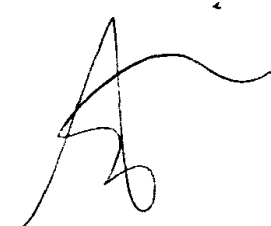
validade *erga omnes* ou limitada à situação concreta. É a posição de José Ignácio Botelho de Mesquita.

Especificamente quanto à matéria de fundo deste mandado de injunção, verifico que de há muito vem sendo preconizada nesta Corte a aplicação da Lei 7.783/89, que regula o direito de greve no setor privado, aos servidores públicos, tendo sido essa tese acolhida por alguns Ministros. Destaco, a propósito, o voto do Ministro Marco Aurélio, no MI 20, cujo julgamento ocorreu em 19.05.1994, o qual propôs fosse a referida Lei aplicada aos servidores públicos desde que feitas as necessárias adaptações.

No mesmo julgamento, em abono dessa tese, o Ministro Carlos Velloso consignou o seguinte:

*"Sei que na Lei 7.783 está disposto que ela não se aplicará aos servidores públicos. Todavia, como devo fixar a norma para o caso concreto, penso que devo e posso estender aos servidores públicos a norma já existente, que dispõe a respeito do direito de greve."*

Essa posição minoritária prosseguiu sendo defendida nos MIs 438, Rel. Min. Néri da Silveira, 631, Rel. Min. Ilmar Galvão e 485, Rel. Min. Maurício Corrêa. Dentre os debates que a solução suscitou, merece destaque a reflexão proposta pelo Ministro



Sepúlveda Pertence, no julgamento do MI 438, sendo Relator o Ministro Néri da Silveira:

"Senhor Presidente, no Mandado de Injunção nº 20, julgado em 19 de maio último, votei vencido, não conhecendo do pedido, por entender que a norma do art. 37, inciso VII, é, na terminologia divulgada pela conhecida monografia de José Afonso da Silva, chamada norma de eficácia contida, limitável pelo legislador, mas, enquanto não editada a lei, de eficácia imediata.

Não vou, sequer, ao ponto a que chega o eminente Ministro Carlos Velloso, porque, na medida em que o Tribunal conhece do mandado de injunção, ele declara, mediante o recurso à analogia, ou a outros processos de integração, que não há norma viabilizadora do direito constitucional pleiteado.

Parece-me, na minha perspectiva, impossível, para quem conhece do mandado de injunção, depois, adotar uma norma de lei vigente, porque essa norma se aplicaria, ainda que por analogia, e obstaria o conhecimento do pedido de injunção.

Não posso, partindo dos pressupostos estabelecidos do Mandado de Injunção 107, uma vez superada a barreira do conhecimento, dizer que existe uma norma que seria aplicável à hipótese, ainda que por analogia."

Em julgamentos anteriores, manifestei minha preocupação em aplicar a Lei 7.783/89 à greve dos servidores públicos, porquanto tal solução, segundo me pareceu, poderia acarretar alguns inconvenientes, os quais menciono a seguir.



Primeiramente, entendo, com o devido respeito pelos que pensam diferentemente, que a saída encontrada para conferir efetividade ao art. 37, VII, da Carta Magna, permitindo o exercício do direito de greve aos servidores públicos nos termos da Lei 7.783/89, tal como alertou o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, no pronunciamento acima destacado, representaria indevido recurso à analogia.

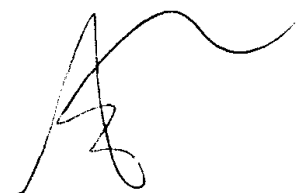
Com efeito, a analogia foi definida por Norberto Bobbio como o "procedimento pelo qual se atribui a um caso não-regulamentado a mesma disciplina que a um caso regulamentado semelhante".<sup>7</sup> O referido autor assentou, contudo, que esse método, para que seja validamente empregado, pressupõe que haja, entre as duas hipóteses, uma **semelhança relevante**.<sup>8</sup>

Concessa venia, não vislumbrei, na oportunidade, semelhança relevante entre a greve na esfera pública e a greve no âmbito privado que autorizasse o recurso à analogia. Embora ambas as situações refiram-se ao fenômeno social "greve", consistente na paralisação das atividades de determinado setor laboral, em face de reivindicações não atendidas, as distinções que as separam são

---

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 10ª. Ed., 1997, p. 150.

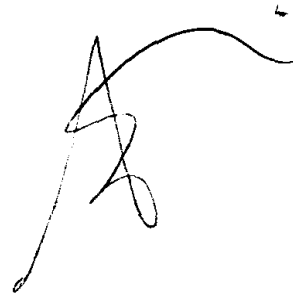
<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 152, grifos meus.



maiores do que os pontos comuns que as aproximam, a começar do regime jurídico diferenciado ao qual estão submetidos os seus protagonistas.

Pareceu-me, também, naquele momento, que a solução de aplicar-se a Lei 7.783/89 ao caso sob exame, ainda que com algumas modificações pontuais, representaria um avanço indevido do Judiciário em seara atribuída a outro Poder, não havendo o que diferenciasses tal decisão de uma típica função legislativa.

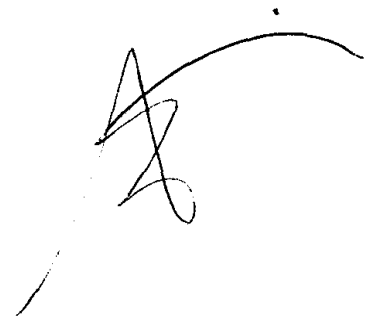
Observei, então, que ao Poder Legislativo compete expedir normas de caráter geral e abstrato para regular determinadas situações ocorrentes na realidade fenomênica, não me parecendo legítimo que esta Corte, a pretexto de viabilizar o exercício de direito fundamental por parte de determinada pessoa ou grupo de pessoas, no âmbito do mandado de injunção, pudesse expedir regulamentos para disciplinar, em tese, tal ou qual situação, ou adotar diploma normativo vigente aplicável a situação diversa. Tal risco parecia-me ainda mais preocupante caso se pretendesse emprestar eficácia *erga omnes* à decisão, como aventado à oportunidade.



Por fim, verifico que a aplicação pura e simples da Lei 7.783/89 à hipótese, ainda que com algumas alterações tópicas, não se revela de todo adequada. É que alguns de seus dispositivos mostram-se totalmente inadequados para regular a greve no serviço público. É o caso, por exemplo, do art. 8º, que estabelece a competência da Justiça do Trabalho para dirimir eventuais conflitos surgidos ao longo do movimento paredista.

Outros me parecem claramente insuficientes para a regulamentação desejada, como o art. 10, que arrola, em *numerus clausus*, os serviços ou atividades essenciais, omitindo outros da maior relevância, cuja paralização causaria sérios prejuízos à vida da coletividade, bastando lembrar a recente greve dos controladores de voo, que tantos transtornos causou ao País.

Por outro lado, impressiona a contundente ressalva, estabelecida, no art. 16 do próprio diploma normativo, pelos representantes da soberania popular no campo legislativo, de que suas regras não se aplicariam à greve dos servidores públicos, cuja disciplina seria objeto de lei específica.



Nesse ponto, permito-me trazer à baila reflexão do já mencionado constitucionalista José Afonso da Silva sobre o tema, vazada nos seguintes termos:

"O mandado de injunção tem (...) por finalidade realizar concretamente em favor do impetrante o direito, liberdade ou prerrogativa sempre que à falta de norma regulamentadora torne inviável seu exercício. Não visa a obter a regulamentação prevista na norma constitucional. Não é função do mandado de injunção pedir a expedição da norma regulamentadora, pois ele não é sucedâneo da ação de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º). É equivocada, portanto data venia, a tese daqueles que acham que o julgamento do mandado de injunção visa à expedição da norma regulamentadora do dispositivo constitucional dependente de regulamentação, dando a esse remédio o mesmo objeto da ação de inconstitucionalidade por omissão. Isso quer apenas dizer que o mandado de injunção não passaria de ação de inconstitucionalidade por omissão subsidiária - a dizer: como os titulares dessa ação (art. 103) se omitiram no seu exercício, então fica deferido a qualquer interessado o direito de utilizar o procedimento injuncional para obter aquilo que primeiramente ocorria àqueles titulares buscar."<sup>9</sup>

E, o citado mestre continua, repisando que a tese vergastada é equivocada porque:

"a) não tem sentido a existência de dois institutos com o mesmo objetivo - e, no caso, de efeito duvidoso, porque o legislador não fica obrigado a legislar; b) o constituinte, em várias oportunidades, na elaboração constitucional, negou ao cidadão legitimidade

---

<sup>9</sup> Op.cit., loc.cit.

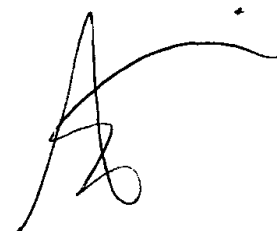
*para a ação de inconstitucionalidade; por que teria ele de fazê-lo por vias transversas?"<sup>10</sup>*

De fato, embora sedutora a idéia segundo a qual seria possível e desejável, até, aplicar-se a todos os movimentos paredistas do setor público a Lei 7.783/89, destinada a regular as paralisações no setor privado, disciplinando, assim, definitivamente, ou enquanto perdurar a inércia do Legislativo, as greves de servidores públicos, hoje carentes de qualquer regramento, quer me parecer que tal solução, insisto, representaria indevida ingerência do Judiciário na competência privativa do Congresso Nacional de editar normas abstratas e de caráter geral, além de desfigurar o mandado de injunção, importante instrumento concebido pelo constituinte para regular, caso a caso, o exercício de direito, liberdade ou prerrogativa assegurados na Carta Magna.

Entretanto, refletindo melhor sobre o tema, e comungando com a preocupação já manifestada pelos meus eminentes pares, em julgamentos de casos análogos, no sentido de conferir-se efetividade real e concreta ao mandado de injunção, evoluo em minha concepção original, para conferir solução distinta ao presente caso, daquela que preconizei anteriormente.

---

<sup>10</sup> *Op.cit, loc.cit.*

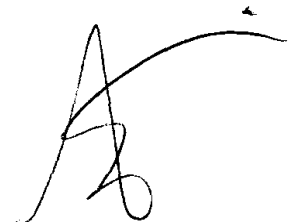




E o faço extraíndo da própria Lei 7.783/89 princípios e regras que me parecem aplicáveis à hipótese, com vistas a formular, desse modo, regulamentação para o caso concreto, tendo como fonte de inspiração o texto legal já existente.

Assim sendo, asseguro o exercício do direito de greve aos trabalhadores em educação do município de João Pessoa, desde que atendidas as seguintes exigências:

- 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 (quarenta e oito) 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 de sua ocorrência;



5) o estatuto da entidade deve prever as formalidades de convocação e o *quorum* para a 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;

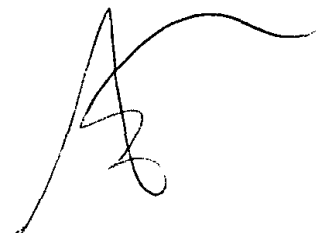
A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized capital letter 'A' followed by a horizontal stroke that curves upwards and to the right.

10) 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;

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 a exoneração de servidor na ocorrência de abuso do direito de greve, assim consideradas: a) a inobservância das presentes exigências; e 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 a 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;

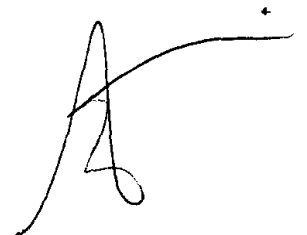


14) em não havendo o referido acordo, ou na hipótese de não ser assegurada a continuidade da prestação dos referidos serviços, fica assegurado à Administração, enquanto perdurar a greve, o direito de contratação de pessoal por tempo determinado, prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal ou a contratação de serviços de terceiros;

15) na hipótese de greve em serviços ou atividades essenciais, a paralisação deve ser comunicada com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas à Administração e aos usuários;

16) a responsabilidade pelos atos praticados durante a greve será apurada, conforme o caso, nas esferas administrativa, civil e penal.

Quanto à remuneração dos dias parados, inspiro-me na redação proposta ao art. 9º do Projeto de Lei 4.497/01, da então Deputada Rita Camata, para determinar que os dias de greve serão contados como de efetivo exercício para todos os efeitos, inclusive remuneratórios, desde que atendidas as exigências acima formuladas, e desde que, após o encerramento da greve, sejam repostas as horas não trabalhadas, de acordo com cronograma



estabelecido pela Administração, com a participação da entidade representativa dos servidores.

No que concerne especificamente à questão da fixação de parâmetros de definição de competência para a apreciação de dissídios de greve instaurados entre o Poder Público e seus servidores, filio-me à regra estabelecida com o habitual descortino pelo eminente Ministro Gilmar Mendes, no voto que proferiu no presente mandado de injunção.

Assim, considerando tratar-se de conflito de interesses surgido entre a Administração Municipal e seus servidores, fica estabelecida a competência da Justiça Estadual comum para dirimi-lo.

Em face do exposto, concedo a ordem, nos termos supra explicitados.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized capital letter 'A' followed by a horizontal stroke that extends to the right and then curves slightly upwards.

19/09/2007

TRIBUNAL PLENO

**MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERAL**

## VOTO

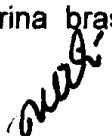
**O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO:**

Senhora Presidente, como vimos, trata-se de um mandado de injunção que alcança o direito de greve dos funcionários públicos, com base no art. 37, VII, da Constituição Federal.

Acho desnecessário alongar-me sobre o cabimento da injunção, na medida em que todos nós sabemos que há evidente omissão legislativa, portanto, pertinente a impetração do mandado de injunção.

Esta Corte, como se pode verificar de todos os votos proferidos, tem examinado exaustivamente a questão relativa à natureza jurídica do mandado de injunção, a partir mesmo do pioneiro precedente, de que foi Relator o eminente Ministro **Moreira Alves**, no Mandado de Injunção nº 107 do Distrito Federal. Sem dúvida, naquele precioso voto, o eminente Ministro **Moreira Alves** traçou as linhas mestras do novo instrumento constitucional de proteção dos direitos estabelecidos na Constituição Federal.

A questão mais relevante, pelo menos na minha avaliação, neste instante, diz respeito à necessidade de se verificar a possibilidade de a Corte Suprema, no mandado de injunção, estabelecer a regra jurídica aplicável ou simplesmente determinar a notificação do Congresso para que ele supra a omissão legislativa. Essa tem sido a controvérsia fundamental desde os primórdios do mandado de injunção, e foi questão que a doutrina brasileira, na realidade, exauriu, em diversas opiniões



MI 708 / DF

doutrinárias, muitas das quais foram aqui mencionadas pelo eminente Ministro **Ricardo Lewandowski**, cujo voto todos nós apreciamos pela erudição, bom senso e equilíbrio.

Ao meu sentir, Senhora Presidente, filio-me, e sempre me filiei, no plano doutrinário, àquela orientação que entende que, uma vez constatada a omissão, não poderia a solução judicial, do mandado de injunção, restringir-se à mera determinação ao Congresso Nacional para supri-la, concedendo-se determinado prazo. Diga-se a favor dessa orientação que a própria jurisprudência do Supremo, a partir do Mandado de Injunção nº 107, foi sendo construída, pouco a pouco, para chegar-se a essa solução definitiva. Ou seja, na compreensão de que, ao converso do entendimento originário, não pode a postulação, trazida pelo mandado de injunção, servir de acomodação do Judiciário, que se limitaria simplesmente a determinar ao Congresso que suprisse a omissão e, em consequência, deixasse o cidadão a descoberto em seu pleito, reconhecida, pela Corte Suprema, que a omissão existe.

Isso significaria, na minha compreensão, deixar a garantia constitucional sem força, uma vez que a ordem de integração ditada ao Poder Legislativo seria apenas um compromisso formal, sem força no plano da eficácia, no tocante ao direito invocado pelo impetrante do mandado de injunção.

Veja-se que já naquele julgado pioneiro, do Mandado de Injunção nº 107, o eminente decano desta Corte, Ministro **Celso de Mello**, assinalou que a inércia dos órgãos estatais que deixam de exercer a obrigação de emanar normas, determinadas em preceitos constitucionais, traduz verdadeiro processo informal de mudança da Constituição. E isso realmente faz todo o sentido, porque, no momento em que se admite a omissão legislativa e a existência de um instrumento de garantia para que a ausência da norma regulamentadora fosse exigida para o exercício do direito previsto na Constituição, a inexistência dessa norma equivaleria à inércia absoluta e, portanto, a uma mudança da Constituição, porque retiraria do Direito positivo aquele direito que se vê impedido de realizar-se pela falta de norma regulamentadora.

É bom lembrar nesse passo que Karel Vasak, no seu livro “As Dimensões Internacionais dos Direitos do Homem”, editado pela Unesco, em 1983, desenhou, sobre a realidade jurídica dos direitos do homem, a hipótese em que uma

*suiz*

**MI 708 / DF**

das condições para que os direitos humanos se tornem uma realidade jurídica, é exatamente a existência de garantias jurídicas precisas e, em particular, que essas garantias jurídicas precisas sejam previstas dentro dos recursos que a Constituição dispõe para que a parte possa postular o seu direito e obter, portanto, o respeito ao direito consagrado positivamente.

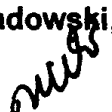
O mandado de injunção, na realidade, tem esse sentido e esse alcance. Assim, deixar que ele seja apenas declaratório da omissão, no meu entendimento, sem que se dê característica própria para o preenchimento da omissão que inviabilize o exercício dos direitos assegurados pela Constituição Federal, esbarra na própria estrutura constitucional do sistema de direitos e garantias, criando um cenário em que nem é suprida a omissão legislativa, nem é, por seu turno, assegurado o exercício do direito, que a garantia destina-se a promover.

Adiro, portanto, Senhora Presidente, Senhores Ministros, a essa orientação doutrinária. Deve a Corte Suprema preencher a omissão para vitalizar a garantia constitucional do mandado de injunção e tornar, em consequência, viável o exercício dos direitos e das liberdades assegurados no texto constitucional.

Resta examinar, e o faço com a simplicidade que o momento requer, dada a urgência da matéria, como se deveria suprir essa omissão e constato que duas orientações são traçadas neste instante. A primeira, aquela alvitada no bellissimo voto trazido pelo eminente Ministro **Ricardo Lewandowski**, no sentido de que se deve indicar, no caso concreto, as regras que deveriam reger o direito pleiteado na ausência da norma regulamentadora. E a segunda alternativa, trazida pelo voto brilhante do eminente Ministro **Gilmar Mendes**, no sentido de aplicarem-se os instrumentos disponíveis no Direito positivo para o preenchimento ou integração da ordem jurídica.

Entendo, Senhora Presidente, Senhores Ministros, que a segunda solução, pelo menos na minha compreensão, é a que melhor tem guarida no sistema jurídico brasileiro.

É certo que há um voto do Ministro **Sepúlveda Pertence**, já naquele mandado de injunção antes referido, reiterado agora em outro precedente lembrado pelo Ministro **Ricardo Lewandowski**, em que Sua Excelência - essa extraordinária

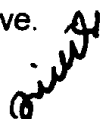




MI 708 / DF

figura de julgador que é o Ministro **Sepúlveda Pertence**, a quem todos sempre rendemos homenagens e loas - adverte que, cabendo a integração por um dos instrumentos previstos no Direito positivo, não seria pertinente a impetração do mandado de injunção. Todavia, vou ousar pedir vênias para entender que tal não deveria ser. Por quê? Porque se existe omissão e se à Corte é dado o direito de preencher essa lacuna, não há nenhum óbice que no preenchimento dessa lacuna, constatada que a omissão existe, busque-se um dos elementos conhecidos para o preenchimento das lacunas existentes no Direito positivo. Assim, tanto os princípios gerais do Direito como a analogia poderiam ser utilizados pela Corte Suprema para suprir essa omissão legislativa e, portanto, possibilitar o exercício dos direitos e liberdades que não são exercidos pela ausência da norma regulamentadora própria.

Pelo que se verifica, Senhora Presidente, o que se está fazendo aqui é exatamente evitar que a ausência da norma regulamentadora signifique aquilo que o Ministro **Celso de Mello** sempre chamou atenção, ou seja, a ineficácia do comando constitucional. Não há possibilidade de se dar uma interpretação aos instrumentos previstos na Constituição e à própria Constituição que leve à ineficácia do comando. Seria até, o meu sentir, uma contradição, nós interpretarmos a Constituição de tal modo que não pudesse ser aplicada ou que não tivesse nenhuma eficácia. A solução que melhor se amolda é verificar se existe a possibilidade de integração da lacuna por meio da analogia. No caso, com todo respeito ao voto do eminente Ministro **Ricardo Lewandowski**, existe essa possibilidade. Não se trata de transplantar a lei geral para esse caso concreto, trata-se de autorizar que, analogicamente, na ausência de norma regulamentadora, autorize-se a aplicação dessa regra para viabilizar o direito constitucionalmente previsto. Ao converso do que se poderia pensar, entendo que a utilização desse instrumento, posto à disposição dos julgadores, reforça a idéia da separação de poderes, porque se está utilizando um instrumento legislativo, uma norma legislativa, uma norma estatal, como costuma dizer o Ministro **Celso de Mello**, para cobrir a ausência que inviabiliza o exercício de direito que a Constituição prescreve.



**MI 708 / DF**

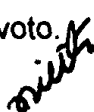
Portanto, entendo que, na verdade, era até mesmo desnecessário o comando do artigo 37, VII, da lei geral de greve, porque evidentemente ela não foi feita para regular a situação dos servidores públicos. Todavia, não significa que ela não possa ser utilizada para autorizar o exercício dos direitos e liberdades públicas, tal e qual previsto na disciplina que é coberta pelo mandado de injunção, até que o Poder Legislativo supra a omissão.

Por outro lado, lembrou o eminente Ministro **Ricardo Lewandowski** que já o Ministro **Carlos Velloso**, naquele Mandado de Injunção nº 637, de Mato Grosso do Sul, de que foi Relator o eminente Ministro **Ilmar Galvão** (Diário da Justiça de 2 de agosto de 2002), já havia previsto especificamente a possibilidade de utilização, dessa lei geral, para suprir a lacuna no caso concreto, o que facilita enormemente ao julgador, ainda mais, como sublinhado também pelo voto do Ministro **Ricardo Lewandowski**, com as normas de procedimento que foram indicadas no voto-vista do eminente Ministro **Gilmar Mendes** na discriminação das competências nos planos federal, estadual e municipal.

Assinalo, por fim, que a situação crítica hoje existente, proliferando greves que causam enormes transtornos à sociedade como um todo, malferindo, nesse caso, os próprios direitos da população, impõe, sem a menor sombra de dúvida, uma solução urgente desta Suprema Corte, ademais de propiciar, com ainda maior razão, a atenção do Congresso Nacional para que sane a omissão com a elaboração legislativa necessária.

Senhora Presidente, Senhores Ministros, acompanho, às completas, o voto trazido pelo eminente Ministro **Gilmar Mendes**. Apenas peço a Sua Excelência atenção para a necessidade de complementar esse voto com a determinação para que o Congresso Nacional supra a omissão legislativa, porque, se assim não fizermos, estaríamos descaracterizando o próprio mandado de injunção. Eu me animo a propor que se ofereça o prazo de 60 dias, dilargado do precedente anterior que foi de 45 dias.

É como voto.



*Supremo Tribunal Federal*

19/09/2007

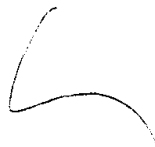
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERAL

## CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhora Presidente, concordo integralmente com a sugestão dada pelo Ministro Menezes Direito que já constava do meu voto ao dizer, em síntese, que, considerada a omissão legislativa alegada, conhecia do mandado e, no mérito, acolhia a pretensão tão-somente no sentido de que se aplicasse a Lei nº 7.783, enquanto a omissão não viesse a ser devidamente regulamentada por lei específica para os servidores.

Entendi, Sra. Presidente, neste caso, inclusive ressaltei que isso mereceria as devidas adaptações. Dizia eu, então, na conclusão que essa complementação da parte dispositiva de meu voto era indispensável, porque na linha do raciocínio desenvolvido, não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses serviços ou atividades essenciais seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados. Eu chamava a atenção para que a autoridade judicial competente pudesse determinar



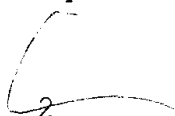
*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

desde logo a aplicação do disposto nos artigos 9º a 11 da Lei nº 7.783, que trata daqueles serviços chamados, assim, essenciais. Nós mesmos tivemos oportunidade de dizer que não se trata de um elenco clausulado com numerus clausus.

Mas a inovação, Sra. Presidente, para a qual eu chamava à atenção e, agora, volto a destacar, neste voto - diferentemente do que ocorrera na assentada anterior quando tivemos tantas dificuldades para explicitar as regras básicas e daí eu haver me permitido rever a prática da Justiça do Trabalho - diz respeito à Lei nº 7.701, propõe-se, então, uma definição de competências a partir dos mesmos critérios que hoje inspiram a Justiça do Trabalho, ou seja, reconhecer-se a competência do STJ, dos tribunais de Justiça e dos tribunais regionais federais como sede judicial desses conflitos. Portanto, caberá a essas instâncias eventualmente dirimir tantas questões, e tantas são as questões que nem podemos imaginar, como tem demonstrado a riquíssima jurisprudência da Justiça do Trabalho.

Portanto, meu voto não se limitava a mencionar a adoção, com as adaptações necessárias da Lei nº 7.783, mas, também, recomendava que nós apreendêssemos, como destacado agora pelo Ministro Carlos Alberto Direito, esse riquíssimo ensinamento da Justiça do Trabalho, levando em conta as muitas peculiaridades. Porque, é preciso dizer, estamos aqui no âmbito do serviço público.

  
2

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

Cuida-se de Direito Administrativo - é importante que tenhamos a presença desse fato. Aqui começa, inclusive, uma nova aventura em termos jurisprudenciais, se o Tribunal caminhar nesse sentido, mas era preciso definir essas questões, porque, do contrário, a cada mandado de injunção este Tribunal teria que ficar a editar novas regras, novas disciplinas e talvez tenhamos que ter um tipo de embargo de declaração "on line" para esclarecer cada questão que se coloque em relação a essa paralisação, que tem tantas peculiaridades.

Por isso, desde logo, incorporo ao meu voto essa consideração trazida pelo Ministro Carlos Alberto Direito, no sentido de fixar um prazo de 60 dias para que o Congresso delibere sobre o assunto.

19/09/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERAL

V O T O

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Senhora Presidente, eu queria acentuar inicialmente que, no voto do Ministro Ricardo Lewandowski - é uma questão para o próprio Ministro -, Sua Excelência afirmou que evolui no sentido exatamente do que foi proposto inicialmente pelo Ministro Gilmar Mendes.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Exatamente.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Portanto, houve uma aproximação que não havia inicialmente.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Aproximei-me tanto do voto do eminente Ministro Eros Grau quanto do voto do eminente Ministro Gilmar Mendes. Na prática, nossos votos coincidem em estabelecer não apenas as regras de como devem se processar as greves, as limitações, tanto do Poder Público quanto dos servidores, como também regras de competência para julgar eventuais dissídios. A única diferença que ousei sublinhar, em meu voto, com relação aos brilhantes votos que me precederam foi no sentido de que não dou à lei que regula a greve no setor privado uma aplicação erga omnes no

MI 708 / DF

mandado de injunção, porque acho que isso seria próprio da ação de inconstitucionalidade por omissão.

Também aproveito para, respeitosamente, ponderar, ao eminente Ministro Gilmar Mendes que, também, se nós aplicarmos, *mutatis mutandis*, essa lei de greve do setor privado, ao setor público, com as alterações cabíveis, também, teríamos embargos de declaração "on line", porque a cada momento se perguntaria, mas nessa situação se aplica ou não se aplica a lei? De que maneira se aplicaria essa lei?

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Por isso é fundamental que o Tribunal defina a autoridade judicial competente para dirimir esse conflito.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Foi o que fiz, também, aliás, inclusive, fazendo menção ao brilhante voto de V. Exa., fixando, desde logo, uma regra de competência. Nossa única distinção é de caráter eminentemente doutrinário, apenas isso.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Ou formal<sup>y</sup>

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - E formal. Entendo que o mandado de injunção regula caso concreto e não se

MI 708 / DF

pode, digamos assim, estabelecer uma regra, ou tomar uma regra geral abstrata e, enfim, até legislar.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Sim, Excelência, mas quando Vossa Excelência não estabelece a matéria, enquanto o Ministro Gilmar Mendes, acompanhado, agora, pelo digno Ministro Menezes Direito, fixa quais os dispositivos normativos em vigor no sistema brasileiro poderiam ser aplicados nos casos concretos, há uma distinção apenas de forma. Estou certa, Ministro Gilmar? Vossa Excelência fixou que as normas da Lei n. 7.783, aplicáveis, no que couber, ao serviço público, serão aproveitadas; enquanto o Ministro Lewandowski levantou as matérias, tanto que a eminente Presidente disse assim, na proclamação do voto de Sua Excelência: Vossa Excelência ajusta-se, digamos, ao que foi dito na matéria. Estamos discutindo, portanto, aqui... *h*

**A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE)** - A conclusão é a mesma.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Exatamente. A formalidade de aplicação do artigo tal é que Vossa Excelência pensa que não poderia ser feita *h*



**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Digo que me inspiro nos princípios e regras estabelecidos na lei. E o eminente Ministro Gilmar Mendes, salvo melhor juízo, aplica determinados dispositivos, com alterações, ao caso concreto.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Na verdade, se pudermos recordar aquela primeira assentada em que discutimos essa questão e essa tentativa de revisão, nós podemos ver, até rememorar com um certo constrangimento, porque tentávamos elencar essas regras e encontrávamos enorme dificuldade. Daí me parecer muito mais tranqüilo, para o próprio Tribunal, remeter à própria legislação e deferir as instâncias judiciais competentes a definição das peculiaridades de cada caso. Parece-me que isso é inteiramente compatível com as premissas que se manifestam, tanto no meu voto quanto no voto do Ministro Lewandowski, em relação ao princípio da divisão de Poderes. Estamos, na verdade, apanhando, apreendendo já uma decisão legislativa consagrada pelo Congresso Nacional, porque sempre teremos o risco de elaborar uma decisão lacunosa e essa era a situação que se colocava exatamente no voto então proferido pelo Ministro Eros Grau, que pretendia inicialmente regular, de forma precisa, a legislação, chamemos assim, com parágrafos e incisos, que balizaria o direito de greve do servidor público. Por isso parece-me que a construção que se está a propor de adoção da lei de greve, - eventualmente até com o modelo mais restritivo, se for o caso, e

MI 708 / DF

deferindo ao juiz, no caso aos tribunais competentes, a possibilidade de emitir um juízo definitivo -, vai evitar que esta Corte tenha que se pronunciar sucessivas vezes e passe a editar, quase que de forma "on line", novas leis de greve.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhora Presidente, apenas uma observação. A minha divergência com o eminente Ministro Gilmar Mendes é, realmente, muito pequena. No que tange às regras de competência para dirimir conflitos, não me pareceu apropriado, *data venia*, em um mandado de injunção, impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Município de João Pessoa, estabelecer regras, por exemplo, para a solução de conflitos, quando se tratar de greve de funcionários ou de servidores federais, pois estamos tratando de um caso concreto. Respeitosamente, faço essa ponderação. Mas eu, aproveitando, realmente, essa trilha, essa senda aberta por V. Exa., fixei, desde logo, a regra de competência, aqui, neste caso, pois, em se tratando de uma greve de servidores municipais, remeti a solução de eventuais litígios ou dissídios à Justiça ordinária, à Justiça estadual. Então, nossa divergência é mínima, é apenas no que tange à abrangência, digamos assim, do mandado de injunção.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Ou dos efeitos da decisão. ¶

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Sim, dos efeitos.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Sim, então, Senhora Presidente, faço três observações, para concluir. Primeiro, até aqui, o Supremo Tribunal está superando uma fase que já vinha sendo mitigada, no sentido de que não se trata de decisão meramente declaratória, mas integrativa.

Quando a Constituição estabelece que "*conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora o torne inviável*", estamos viabilizando.

Segundo, a viabilização dos direitos concernentes a liberdades públicas, direitos fundamentais, prerrogativas, entre outros, não se adstringirá ao caso concreto, e fica nisso a discussão, se os efeitos serão os que podem ser estendidos aos outros casos, conforme propõe o Ministro Gilmar Mendes, ou se se atém a esse caso concreto. ✓

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhora Presidente, apenas para esclarecer. A rigor, como nós estamos, realmente, a discutir a tese de maneira geral, nós até em outra assentada, quando discutimos os outros mandados de injunção, chegamos a fazer essa

MI 708 / DF

consideração. Se aqui se profere uma decisão com eficácia **erga omnes**, ou não, mas isso, na verdade, não precisa ser definido agora.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Mas o norte está dado pelo Supremo. ✓

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Mas me parece que o Tribunal terá de dar um norte e por isso propus a mesma inspiração, sem inovar, que baliza a Lei nº 7.701, que é a Lei que cuida dos dissídios de greve, que atribui, para conflitos amplos, a competência do TST para dirimir os conflitos de maior amplitude.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Os órgãos judiciais competentes para lá, atribui-se uma competência. ✓

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Exatamente, ou, em se tratando de conflitos restritos, o próprio TRT. Inspirado nessa mesma idéia, e para evitar os sucessivos recursos, com medidas cautelares, tudo que nós conhecemos. Quem já vivenciou, e V. Exa. já vivenciou essa situação no âmbito estadual, sabe que, obtida uma liminar, para que uma determinada categoria volte ao trabalho, haverá um recurso para uma instância superior, e essa instância, então, começa a se pronunciar monocraticamente, com grandes demoras, delongas. Então, a proposta era ter um foro para o dissídio de

greve, tal como já existe e tem funcionado adequadamente no âmbito da Justiça do Trabalho. Na verdade, aqui, haveria uma omissão que nós estaríamos a suprir, a partir de uma leitura implícita.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Nem é o suprimento. Talvez seja isso, conforme diz aqui, pois a natureza seria integrativa, estamos integrando a norma e fazendo com que o rumo fixado pelo Supremo Tribunal Federal não seja adstrito exclusivamente apenas a este caso, mas, para superar e para pacificar a situação, estaríamos possibilitando que os órgãos do Poder Judiciário ditos por competentes. *J.*

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Exatamente. Até por que outros casos virão ou estarão para ser colocados em pauta referindo-se exatamente à greve dos servidores públicos federais. O Ministro Carlos Alberto Direito destacou que há um número elevado de grevistas ou de movimentos paredistas, de pessoas em greve, e nós sabemos ainda mais, segundo pelo menos consolidação realizada recentemente pelo *Estado de São Paulo*, haveria cem mil servidores federais, hoje, em greve, independentemente da categoria. Então, temos de sinalizar, independentemente de se tratar, aqui, dos servidores municipais de João Pessoa, qual será a jurisprudência que o Tribunal adotará em outros casos.

MI 708 / DF

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Não, mas aí a competência emerge naturalmente do ordenamento legal, *data venia*.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Não.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não, mas eu penso, Ministro Lewandowski, que, neste caso, não haveria demasia alguma no fato de já fixar o Supremo esse norte, pela singela circunstância de que não se vai aplicar a este caso, mas vai dar a orientação que servirá para os próximos.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Sim, *quod abundat non nocet*, como dizem os latinos.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Neste caso, parece-me não haver maior dificuldade, razão pela qual, Senhora Presidente.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE) - S. Exa., limitados os efeitos da decisão aos servidores municipais de João Pessoa, então, delimitaria também o órgão competente, creio ser isso, no Tribunal de Justiça local.

MI 708 / DF

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - E parece-me que também quanto à forma, Senhora Presidente, porque ele dá a matéria, sem fixar que tenha que se remeter exclusivamente à Lei n. 7.78 como faz o Ministro Gilmar.

**A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE)** -  
Exatamente.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Mas, de toda sorte, eu considero que aquilo que o Ministro Gilmar consignou está contido na decisão do Ministro Lewandowski. Não há uma divergência, razão pela qual estou votando no sentido de acompanhar o voto do Ministro Gilmar, porque não considero que há divergência alguma nos votos de Suas Excelências, mas uma completude.

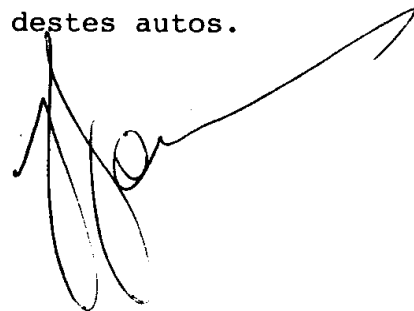
19/09/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERAL

VISTA

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Senhora Presidente, como disse, no início do julgamento, estarei, na próxima semana, repautando um mandado de segurança do qual tenho vista, então, peço vista, também, destes autos.





19/09/2007


TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERALV O T O(antecipação)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Este, Senhora Presidente - e aqui rememoro frase do saudoso Ministro LUIZ GALLOTTI -, é um daqueles julgamentos em que os Ministros desta Corte Suprema, sob o olhar atento da sociedade brasileira, **decidem** questão **impregnada** do mais alto grau de relevo social e jurídico, **porque** o Supremo Tribunal Federal **deve definir**, no exame desta causa, **a real** natureza jurídica do mandado de injunção, **em obséquio à necessidade de respeito efetivo** aos direitos, prerrogativas e liberdades que a Constituição **assegura** aos cidadãos desta República, **cabendo-lhe**, ainda, **resolver** o delicado tema **pertinente** ao exercício **do direito de greve** no serviço público.

Nesta sessão, e naquela que a precedeu, **tivemos a oportunidade** de ouvir **votos brilhantes**, como aquele **magnificamente** proferido pelo eminente Relator, Ministro GILMAR MENDES, e os que hoje prolataram os eminentes Ministros RICARDO LEWANDOWSKI e MENEZES DIREITO.

A greve, como todos sabemos, **foi erigida**, pela Constituição Federal **promulgada** em 1988, **como direito** reconhecido aos servidores públicos civis. O sistema de direito constitucional



MI 708 / DF

positivo **conferiu**, desse modo, **legitimidade jurídica à greve** no seio da Administração Pública, **dela apenas excluindo**, por razões de evidente interesse público, **os militares** das Forças Armadas **e os integrantes** das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, **aos quais se proibiu**, terminantemente, **o exercício** desse direito de ação coletiva (CF, art. 42, § 5º).

**Presentemente**, é assegurado o direito de greve - **ainda** que em condições diferenciadas - aos trabalhadores em geral (CF, art. 9º) **e** aos servidores públicos civis (CF, art. 37, VII).

**Cumpre destacar**, no contexto em que se desenvolvem as relações coletivas de trabalho no Brasil, **que o preceito constitucional** que garantiu o direito de greve **no setor privado** da economia **já se acha regulamentado** pela Lei nº 7.783/89.

**O legislador constituinte brasileiro**, seguindo moderna tendência registrada no plano do direito comparado, **buscou positivar mecanismos** destinados a solucionar os conflitos coletivos instaurados entre os agentes estatais **e** a Administração Pública, **reconhecendo aos servidores civis** - além da possibilidade da sindicalização (CF, art. 37, VI) - **a titularidade do direito de greve** (CF, art. 37, VII).

MI 708 / DF

Neste ponto, a Constituição do Brasil **incorporou a recomendação constante da Convenção nº 151 da OIT** (art. 8º), **que dispõe** sobre a institucionalização de meios voltados à composição dos conflitos de natureza coletiva surgidos entre o Poder Público e os seus servidores.

A importância do direito de greve, contudo, **não pode prescindir** da necessária observância dos princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços desenvolvidos pela administração estatal, **especialmente** daquelas atividades que, **qualificadas** pela nota da essencialidade, **não podem sofrer**, em hipótese alguma, qualquer tipo de interrupção.

É por essa razão que documentos de caráter internacional - **como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** (art. 8º, "c" e "d") - **advertem** que as leis concernentes ao exercício do direito de greve, **especialmente quando exercido no âmbito da Administração Pública**, podem e devem estipular restrições ou limitações "no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteção dos direitos e liberdades de outrem".

MI 708 / DF

Não obstante restrições doutrinárias que censuram a utilização oficial, por autoridades do Estado laico, de manifestações confessionais, **entendo ser adequado invocar**, no caso - **porque** de pronunciamento religioso não se trata -, o magistério que, em tema de índole eminentemente social, expendeu o próprio Romano Pontífice na Encíclica "**Laborem Exercens**" ("Sobre o Trabalho Humano", p. 49, item n. 20, 1981, Loyola), **publicada** em 1981, em **celebração** à promulgação, **em 1891**, pelo Papa Leão XIII, da Encíclica "**Rerum Novarum**".

Após severa advertência de que as exigências sindicais "não podem transformar-se numa espécie de **egoísmo de grupo ou de classe**", salientou-se, nesse documento pontifício, que a atividade desenvolvida pelas entidades representativas dos prestadores de serviços deve ser entendida "**como uma prudente solicitude pelo bem comum**", valendo lembrar, ainda, que se procedeu, em referida Carta Encíclica, a uma grave reflexão em torno dos limites que devem condicionar, no plano social, o exercício legítimo do direito de greve:

"Ao agirem em prol dos justos direitos dos seus membros, os sindicatos lançam mão também do método da 'greve', ou seja, da suspensão do trabalho, como de uma espécie de 'ultimatum' dirigido aos órgãos competentes e, sobretudo, aos dadores de trabalho. É um modo de

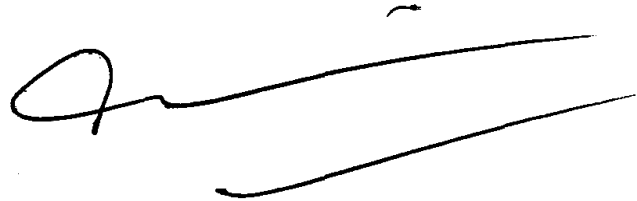
MI 708 / DF

**proceder** que a doutrina social católica reconhece como legítimo, **observadas** as devidas condições e nos justos limites. **Em relação a isto** os trabalhadores **deveriam ter assegurado** o direito à greve, **sem terem de sofrer** sanções penais pessoais por nela participarem. **Admitindo que se trata** de um meio legítimo, **deve simultaneamente relevar-se** que a greve continua a ser, num certo sentido, um meio extremo. **Não se pode abusar dele; e não se pode abusar dele** especialmente para fazer o jogo da política. **Além disso, não se pode esquecer nunca** que, **quando se trata de serviços essenciais** para a vida da sociedade, **estes devem ficar sempre assegurados, inclusive**, se isso for necessário, **mediante** apropriadas medidas legais. **O abuso da greve pode conduzir à paralisação** da vida socioeconômica; **ora, isto é contrário às exigências do bem comum** da sociedade, o qual também corresponde à natureza, entendida retamente, do mesmo trabalho." (grifei)

Cabe observar, de outro lado, neste ponto, Senhora Presidente, que, no plano do direito comparado, como sabemos, delineiam-se pelo menos quatro modelos normativos concernentes ao exercício do direito de greve no serviço público, que assim podem ser caracterizados:

(1) Reconhecimento do direito de greve ao servidor público em condições diferenciadas daquelas estabelecidas para os trabalhadores em geral;

(2) Reconhecimento do direito de greve ao servidor público em condições idênticas às fixadas para os trabalhadores em geral;



MI 708 / DF

(3) Reconhecimento tácito em favor dos servidores públicos do direito de greve; e

(4) Vedação total do exercício do direito de greve no serviço público.

O eminente jurista ARION SAYÃO ROMITA ("Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis - Aspectos Trabalhistas e Previdenciários", p. 64/65, 1993, LTr), ao analisar o "status quaestionis" no plano do direito comparado, observa:

**"O exame da legislação vigente em diferentes países permite identificar quatro grupos: 1º - países que reconhecem expressamente o direito de greve dos servidores públicos; 2º - países que não estabelecem diferença alguma entre as greves do setor público e as dos demais setores da economia; 3º - países cuja legislação não contém disposições relativas à licitude ou ilicitude dos movimentos grevistas de servidores públicos, 4º - países que proíbem expressamente a greve dos servidores públicos.**

**No primeiro grupo, alistam-se os países que consideram legal a greve quando o conflito não é resolvido mediante consultas, negociações ou qualquer outro procedimento existente. Esta é a situação de Alto Volta, Benin, Canadá, Costa do Marfim, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Guiné, Madagascar, México, Níger, Noruega, Portugal, Senegal, Suécia, Zaire. O reconhecimento do direito de greve se aplica, em princípio, aos funcionários em geral, mas há certas categorias de servidores aos quais se nega o exercício do direito. Há também restrições fundadas no tipo de conflitos, como por exemplo: na Noruega só é permitida a greve em caso de conflito de interesses; na Suécia, só é autorizada a greve que tiver origem em questões que possam constituir objeto de negociação.**

**No segundo grupo** situam-se os países que reconhecem o direito de greve de modo geral, embora sujeito a restrições em certos casos, e não existem disposições especiais que neguem esse direito aos servidores públicos. É o que se passa nos seguintes países: Camarões, Gana, Itália, Malásia, Malta, Maurício, Nigéria, Serra Leoa, Singapura e Sri Lanka.

**O terceiro grupo** é composto por países cuja legislação silencia quanto à legalidade ou ilegalidade do movimento grevista, o que suscita diferentes interpretações. No Tchad, em Israel e no Reino Unido, há reconhecimento tácito do direito de greve. Em contrapartida, a inexistência de disposições legislativas pode ser interpretada como proibição tácita da greve na função pública. É o que ocorre na Alemanha, quanto aos Beamte (os Angestellte e Arbeiter gozam do direito de greve), no Irã, no Paquistão, na Argélia e no Gabão. O mesmo podia dizer-se dos países socialistas antes das transformações operadas em 1989 e 1990, quando a greve passou a ser expressamente autorizada por lei em diversos desses países.

**No quarto grupo** enfileiram-se os países que expressamente negam aos funcionários públicos o direito de greve. Em certos países, como Quênia, Trinidad e Tobago, Uganda, as proibições se referem aos serviços essenciais. **Em outros, há proibição legal especificamente estabelecida para a greve no serviço público. É o sistema vigente** nos seguintes países: Austrália, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Chile, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, Honduras, Japão, Coveite, Líbano, Holanda (ferroviários e altos funcionários públicos), Ruanda, Síria, Suíça, Tailândia, Trinidad e Tobago, Venezuela. A proibição assume características de grande rigidez em países latinoamericanos, que a incluem no texto constitucional, como é o caso de Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá e Venezuela **e era também o caso do Brasil antes de 1988.**

**Certos países** não podem ser classificados em qualquer desses grupos, porque não sendo a matéria prevista por lei, o problema da greve dos servidores públicos continua sendo uma questão bastante controvertida, com opiniões doutrinárias divergentes e decisões judiciais conflitantes. Esta é a situação da Áustria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Uruguai." (**grifei**)

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

Decorridos quase 19 (dezenove) anos da promulgação da **vigente** Carta Política, ainda não se registrou - no que concerne à norma inscrita no art. 37, VII, da Constituição - a necessária intervenção concretizadora do Congresso Nacional, que se absteve de editar, **até o presente momento**, o ato legislativo **essencial ao desenvolvimento da plena eficácia jurídica** do preceito constitucional em questão, **não obstante** esta Suprema Corte, **em 19/05/1994** (há quase 13 anos, portanto), **ao julgar o MI 20/DF**, de que fui Relator, **houvesse reconhecido o estado de mora** (inconstitucional) **do Poder Legislativo da União**, que ainda subsiste, porque não editada, até agora, a lei disciplinadora do exercício do direito de greve no serviço público.

Registra-se, portanto, quase decorrido o período de uma geração, clara situação positivadora de omissão abusiva no adimplemento da prestação legislativa **imposta**, pela Constituição da República, à União Federal.

Na realidade, o retardamento abusivo na regulamentação legislativa do texto constitucional **qualifica-se - presente o contexto temporal em causa - como requisito autorizador** do ajuizamento da ação de mandado de injunção, pois, **sem que se configurasse** esse estado de mora legislativa - caracterizado pela



*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

superação excessiva de prazo razoável -, não haveria como reconhecer-se ocorrente, na espécie, o próprio interesse de agir em sede injuncional, como esta Suprema Corte tem advertido (RTJ 158/375, Rel. p/ o acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE) em sucessivas decisões:

"MANDADO DE INJUNÇÃO. (...). PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DO MANDADO DE INJUNÇÃO (RTJ 131/963 - RTJ 186/20-21). DIREITO SUBJETIVO À LEGISLAÇÃO/DEVER ESTATAL DE LEGISLAR (RTJ 183/818-819). NECESSIDADE DE OCORRÊNCIA DE MORA LEGISLATIVA (RTJ 180/442). CRITÉRIO DE CONFIGURAÇÃO DO ESTADO DE INÉRCIA LEGIFERANTE: SUPERAÇÃO EXCESSIVA DE PRAZO RAZOÁVEL (RTJ 158/375). (...)." (MI 715/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, "in" Informativo/STF nº 378, de 2005)

O caso em exame, como precedentemente acentuado, revela - considerada a superação irrazoável do lapso temporal já decorrido - um retardamento abusivo do dever estatal de legislar sobre a espécie ora em análise.

Essa omissão inconstitucional da União Federal, derivada do inaceitável inadimplemento do seu dever de emanar regramentos normativos - encargo jurídico que foi imposto ao Congresso Nacional pela própria Constituição da República - encontra, neste "writ" injuncional, um poderoso fator de

MI 708 / DF

neutralização da inércia legislferante e da abstenção normatizadora do Estado.

O mandado de injunção, desse modo, deve traduzir significativa reação jurisdicional, fundada e autorizada pelo texto da Carta Política que, nesse "writ" processual, forjou o instrumento destinado a impedir o desprestígio da própria Constituição, consideradas as graves conseqüências que decorrem do desrespeito ao texto da Lei Fundamental, seja por ação do Estado, seja, como no caso, por omissão - e prolongada inércia - do Poder Público.

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 de 24/10/89) -, devo reconhecer que a jurisprudência firmada na matéria pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal orientou-se, de modo claramente restritivo, em sentido diverso.

A jurisprudência que se formou no Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento do MI 107/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES (RTJ 133/11), fixou-se no sentido de proclamar que a

MI 708 / DF

finalidade, a ser alcançada pela via do mandado de injunção, resume-se à mera declaração, pelo Poder Judiciário, da ocorrência de omissão inconstitucional, a ser meramente comunicada ao órgão estatal inadimplente, para que este promova a integração normativa do dispositivo constitucional invocado como fundamento do direito titularizado pelo impetrante do "writ".

Esse entendimento restritivo não mais pode prevalecer, sob pena de se esterilizar a importantíssima função político-jurídica para a qual foi concebido, pelo constituinte, o mandado de injunção, que deve ser visto e qualificado como instrumento de concretização das cláusulas constitucionais frustradas, em sua eficácia, pela inaceitável omissão do Congresso Nacional, impedindo-se, desse modo, que se degrade a Constituição à inadmissível condição subalterna de um estatuto subordinado à vontade ordinária do legislador comum.

Cabe verificar, portanto, neste ponto, se se revela admissível, ou não, na espécie em exame, o remédio constitucional do mandado de injunção.

Como se sabe, o "writ" injuncional tem por função processual específica viabilizar o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas diretamente outorgados pela própria Constituição da


*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

República, em ordem a impedir que a inércia do legislador comum frustre a eficácia de situações subjetivas de vantagem reconhecidas pelo texto constitucional.

Na verdade, o mandado de injunção busca neutralizar as consequências lesivas decorrentes da ausência de regulamentação normativa de preceitos constitucionais revestidos de eficácia limitada, cuja incidência - necessária ao exercício efetivo de determinados direitos neles diretamente fundados - depende, essencialmente, da intervenção concretizadora do legislador.

É preciso ter presente, pois, que o direito à legislação só pode ser invocado pelo interessado, quando também existir - simultaneamente imposta pelo próprio texto constitucional - a previsão do dever estatal de emanar normas legais. Isso significa, portanto, que o direito individual à atividade legislativa do Estado apenas se evidenciará naquelas estritas hipóteses em que o desempenho da função de legislar refletir, por efeito de exclusiva determinação constitucional, uma obrigação jurídica indeclinável imposta ao Poder Público, consoante adverte o magistério jurisprudencial desta Suprema Corte (MI 633/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).



*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

Desse modo, e para que possa atuar a norma pertinente ao instituto do mandado de injunção, revela-se essencial que se estabeleça, tal como sucede na espécie, a necessária correlação entre a imposição constitucional de legislar, de um lado, e o conseqüente reconhecimento do direito público subjetivo à legislação, de outro, de tal forma que, presente a obrigação jurídico-constitucional de emanar provimentos legislativos, tornar-se-á possível não só imputar comportamento moroso ao Estado (como já ocorreu, no caso, quando do julgamento do MI 20/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), mas, o que é muito mais importante ainda, pleitear, junto ao Poder Judiciário, que este dê expressão concreta, que confira efetividade e que faça atuar a cláusula constitucional tornada inoperante por um incompreensível estado de inércia governamental.

O exame dos elementos constantes deste processo evidencia que existe, na espécie em análise, o necessário nexo de causalidade entre o direito subjetivo à legislação, invocado pela parte impetrante, e o dever da União Federal de editar a lei especial a que alude o art. 37, VII, da Carta da República, em contexto que torna plenamente admissível a utilização do "writ" injuncional.

MI 708 / DF

A hipótese versada nos presentes autos refere-se a uma típica situação de desrespeito à Constituição da República, por inércia normativa unicamente imputável ao Congresso Nacional (e, também, ao Presidente da República), eis que - decorridos quase dezenove (19) anos da promulgação da Carta Política - esta, no que concerne ao art. 37, VII, ainda não foi regulamentada, frustrando-se, desse modo, mediante arbitrária omissão, o exercício, pelos servidores públicos civis, do direito de greve.

Na análise da estrutura constitucional do mandado de injunção, impõe-se reconhecer que um dos pressupostos essenciais de sua admissibilidade consiste, precisamente, na "falta de norma regulamentadora", cuja inexistência atua como causa impeditiva do gozo e da prática de determinadas prerrogativas asseguradas pela Carta Política.

Essa situação de lacuna técnica - "ou seja, da ausência de uma norma imprescindível para que outra produza efeitos jurídicos" (MARIA HELENA DINIZ, "Norma Constitucional e seus Efeitos", p. 38, 1989, Saraiva; HANS KELSEN, "Teoria Pura do Direito", vol. 2/111-112, 1962, Coimbra) - constitui requisito condicionante da própria impetrabilidade do mandado de injunção.

MI 708 / DF

A ausência da legislação reclamada pelo texto constitucional efetivamente inviabiliza o exercício, pelos servidores públicos civis, do seu direito de exercer a greve no serviço público.

O dever jurídico de editar a lei em questão revela-se imputável, no caso, ao Congresso Nacional e ao Presidente da República, destinatários específicos da imposição legiferante inscrita no art. 37, VII, da Lei Fundamental, por efeito do que dispõem o art. 48 e o art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição.

A análise da presente ação de mandado de injunção, Senhora Presidente, impõe necessárias reflexões em torno do relevantíssimo problema suscitado pela omissão do Estado, decorrente da inércia de suas instituições, quanto à concretização das imposições legiferantes fundadas em cláusulas constitucionais mandatórias, tal como sucede no caso ora em exame, consideradas as próprias observações feitas pelo eminente Relator.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, consciente dos gravíssimos efeitos jurídicos, políticos e sociais que derivam do desrespeito estatal à Constituição da República, quaisquer que possam ser as modalidades de comportamentos inconstitucionais em que



MI 708 / DF

haja incidido o Poder Público, teve o ensejo - quando do julgamento da ADI 1.458-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - de censurar o gesto daqueles, que, por ação ou, como no caso, por omissão, transgridem a supremacia do estatuto constitucional:

**"DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO - MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO.**

- O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um facere (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação.

- Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse non facere ou non praestare, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público."

(RTJ 162/877-879, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Vê-se, pois, que, na tipologia das situações inconstitucionais, inclui-se, também, aquela que deriva do descumprimento, por inércia estatal, de norma impositiva de determinado comportamento atribuído ao Poder Público pela própria Constituição.



MI 708 / DF

Cumprir ter presente, bem por isso, a advertência de JORGE MIRANDA ("Manual de Direito Constitucional", tomo II/406 e 409, 2ª ed., 1988, Coimbra Editora), que, ao versar o tema, observa:

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

.....  
A inconstitucionalidade por omissão não surge apenas por carência de medidas legislativas, surge também por deficiência delas." (grifei)

A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência (ou insuficiência) de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.

É por essa razão que J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA ("Fundamentos da Constituição", p. 46, item n. 2.3.4, 1991, Coimbra Editora), analisando a força normativa da Constituição - e

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

assinalando que a eficácia preponderante e subordinante de suas cláusulas impede o reconhecimento de situações inconstitucionais -, acentuam, na perspectiva da inquestionável preeminência normativa da Carta Política, que:

" (...) tanto se viola a Lei fundamental quando as acções estaduais não estão em conformidade com as suas normas e princípios, como quando os preceitos constitucionais não são 'actuados', dinamizados ou concretizados pelos órgãos que constitucionalmente estão vinculados a fornecerem-lhes operatividade prática.

A Constituição impõe-se normativamente, não só quando há uma acção inconstitucional (fazer o que ela proíbe), mas também quando existe uma omissão inconstitucional (não fazer o que ela impõe que seja feito)." (grifei)

As situações configuradoras de omissão inconstitucional - ainda que se cuide de omissão parcial, derivada da insuficiente concretização, pelo Poder Público, do conteúdo material da norma impositiva fundada na Carta Política - refletem comportamento estatal que deve ser repellido, pois a inércia do Estado qualifica-se, perigosamente, como um dos processos informais de mudança da Constituição, expondo-se, por isso mesmo, à censura do magistério doutrinário (ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, "Processos Informais de Mudança da Constituição", p. 230/232, item n. 5, 1986, Max Limonad):

"A inércia caracteriza-se pela não aplicação intencional, provisória mas prolongada, das disposições

MI 708 / DF

**constitucionais** pelos poderes incumbidos de lhes dar cumprimento e execução.

**Configura inegável processo de mudança constitucional; embora não altere a letra constitucional, altera-lhe o alcance**, na medida **em que paralisa** a aplicação constitucional. Tal paralisação, não desejada ou prevista pelo constituinte, é de ser tida como inconstitucional.

**Afeta, também, o sentido** da Constituição.

Destinada esta à aplicação efetiva, qualquer obstáculo que se lhe anteponha desvirtua sua finalidade, resultando numa inconstitucionalidade (...). **Por outro lado**, indiretamente, **a inércia dá causa à ocorrência de outros processos de mutação constitucional**. O distanciamento, no tempo, entre a elaboração constitucional e a sua efetiva aplicação, sofre, inexoravelmente, a influência das transformações sociais diuturnas e constantes, de tal sorte que, após uma prolongada dilatação na aplicação do texto, é provável que esta, quando se efetivar, dê à Constituição sentido e significado diversos daqueles acolhidos no momento da formação da norma fundamental.

Como **modalidade** de mutação constitucional, **a inércia é processo pernicioso**, que acarreta conseqüências desastrosas à vida constitucional dos Estados.

De um lado, porque, ao contrário dos demais processos de mutação constitucional, raramente busca adaptar a Constituição à realidade. **Na maioria das vezes, serve como instrumento exatamente para evitar tal adaptação.**

De outro lado, **porque a inércia arrasta consigo a descrença na Constituição.**" (grifei)

**Desse modo**, e ante a **irrecusável supremacia** da Carta Política, **revela-se essencial impedir o desprestígio** da própria Constituição, **seja por ação, seja por omissão** dos órgãos, instituições e autoridades da República.

**Cabe referir**, no ponto, em face de sua **inquestionável atualidade**, o autorizado magistério de PONTES DE MIRANDA

MI 708 / DF

("Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969", tomo I/15-16, 2ª ed., 1970, RT), cuja lição contém grave advertência, que, por ninguém, pode ser ignorada:

"Nada mais perigoso do que fazer-se Constituição sem o propósito de cumpri-la. Ou de só se cumprir nos princípios de que se precisa, ou se entende devam ser cumpridos - o que é pior (...). No momento, sob a Constituição que, bem ou mal, está feita, o que nos incumbe, a nós, dirigentes, juízes e intérpretes, é cumpri-la. Só assim saberemos a que serviu e a que não serviu, nem serve. Se a nada serviu em alguns pontos, que se emende, se reveja. Se em algum ponto a nada serve - que se corte nesse pedaço inútil. Se a algum bem público desserve, que pronto se elimine. Mas, sem na cumprir, nada saberemos. Nada sabendo, nada poderemos fazer que mereça crédito. Não a cumprir é estrangulá-la ao nascer." (grifei)

É preciso proclamar que as Constituições consubstanciam ordens normativas cuja eficácia, autoridade e valor não podem ser afetados ou inibidos pela voluntária inação ou por ação insuficiente das instituições estatais. Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, por inércia e omissão, o dever de emanação normativa que lhes foi imposto, infrinjam, com esse comportamento negativo, a própria autoridade da Constituição e afetem, em consequência, o conteúdo eficaz dos preceitos que compõem a estrutura normativa da Lei Maior.

MI 708 / DF

A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado, pois nada mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se revelarem convenientes aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.

O grande publicista do Império, JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO, Marquês de São Vicente - que compôs a primeira turma acadêmica que se graduou na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco (São Paulo), minha "alma mater" - teve, já no século XIX, a exata percepção da gravidade e das consequências lesivas, derivadas do gesto infiel do Poder Público que transgride, por omissão ou por insatisfatória concretização de seu dever político-jurídico, os encargos de que se tornou depositário, por efeito de expressa determinação constitucional.

PIMENTA BUENO, em obra clássica de nossa literatura constitucional, publicada em 1857 ("Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império", p. 45, reedição do Ministério

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

da Justiça, 1958), ao cuidar do tema referente ao desenvolvimento da Constituição e à realização dos compromissos nela estabelecidos, assim se pronunciou:

"Convém, e é justo contar sempre com a razão pública, desenvolver o sistema constitucional, não parar na inação, promover a confecção das leis, das instituições, dos melhoramentos necessários (...), isto é, deduzir as conseqüências lógicas das promessas constitucionais, para que não permaneçam só em letras mortas." (grifei)

Também ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ ("Processos Informais de Mudança da Constituição", p. 217/218, 1986, Max Limonad), em precisa análise dos graves efeitos decorrentes da inércia do Estado, no plano constitucional, adverte:

"A Constituição, obra de um Poder mais alto, solenemente promulgada, destina-se a ser efetivamente observada, cumprida e aplicada (...). E, com efeito, se se aceita a Constituição como obra de compromisso posta pelos constituintes no exercício do Poder Constituinte Originário, que lhes é conferido pelo povo, é de se esperar que a Constituição escrita seja aplicada plenamente, em especial pelos detentores dos poderes constituídos - Legislativo, Executivo e Judiciário - que, em regra, são titulados, pelo Constituinte, guardiães da Constituição." (grifei)

Perfilha o mesmo entendimento, de repulsa à "inatividade consciente na aplicação da Constituição" (Anna Cândida da Cunha Ferraz, op. loc. cit.), o ilustre Professor JOSÉ AFONSO DA

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

SILVA, para quem não basta "ter uma Constituição promulgada e formalmente vigente; impende atuá-la, completando-lhe a eficácia, para que seja totalmente cumprida" ("Aplicabilidade das Normas Constitucionais", p. 226, item n. 4, 3ª ed., 1998, Malheiros - grifei).

O comportamento negativo dos poderes constituídos - que deixam de editar normas regulamentadoras do texto constitucional, previstas, em cláusula mandatória, na própria Constituição - torna inviável, numa típica e perversa relação de causa e efeito, o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas assegurados, às pessoas, pelo estatuto fundamental.

O desprestígio da Constituição - por inércia de órgãos meramente constituídos - representa um dos mais graves aspectos da patologia constitucional, pois reflete inaceitável desprezo, por parte das instituições governamentais, da autoridade suprema da Lei Fundamental do Estado.

Essa constatação, feita por KARL LOEWENSTEIN ("Teoria de la Constitución", p. 222, 1983, Ariel, Barcelona), coloca em pauta o fenômeno da erosão da consciência constitucional, motivado pela instauração, no âmbito do Estado, de um preocupante processo de desvalorização funcional da Constituição escrita, como já

MI 708 / DF

ressaltado, por esta Suprema Corte, em diversos julgamentos (ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), como resulta da seguinte decisão, consubstanciada em acórdão assim ementado:

**"A TRANSGRESSÃO DA ORDEM CONSTITUCIONAL PODE CONSUMAR-SE MEDIANTE AÇÃO (VIOLAÇÃO POSITIVA) OU MEDIANTE OMISSÃO (VIOLAÇÃO NEGATIVA)."**

- O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante **ação** estatal quanto mediante **inércia** governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um **comportamento ativo** do Poder Público, **seja** quando este **vem a fazer** o que o estatuto constitucional **não lhe permite, seja**, ainda, quando vem a editar normas em desacordo, formal ou material, com o que dispõe a Constituição. Essa conduta estatal, que importa em um **facere** (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade **por ação**.

- **Se o Estado**, no entanto, **deixar de adotar** as medidas **necessárias à realização concreta** dos preceitos da Constituição, **abstendo-se**, em consequência, **de cumprir** o dever de prestação que a própria Carta Política lhe impôs, incidirá em **violação negativa** do texto constitucional. Desse **non facere** ou **non praestare**, resultará a inconstitucionalidade **por omissão**, que pode ser **total** (quando é **nenhuma** a providência adotada) ou **parcial** (quando é **insuficiente** a medida efetivada pelo Poder Público). **Entendimento** prevalecente na **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal: **RTJ 162/877-879**, Rel. Min. CELSO DE MELLO (**Pleno**).

- **A omissão do Estado** - que **deixa de cumprir**, em maior ou em menor extensão, a **imposição** ditada pelo texto constitucional - **qualifica-se** como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, **mediante inércia**, o Poder Público **também desrespeita** a Constituição, **também ofende** direitos que nela se fundam e **também impede**, por **ausência** (ou **insuficiência**) de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.





**DESCUMPRIMENTO DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL  
LEGIFERANTE E DESVALORIZAÇÃO FUNCIONAL DA CONSTITUIÇÃO  
ESCRITA.**

- O Poder Público - **quando se abstém** de cumprir, total ou parcialmente, o **dever de legislar**, imposto em cláusula constitucional, de caráter **mandatório** - **infringe, com esse comportamento negativo**, a própria integridade da Lei Fundamental, **estimulando**, no âmbito do Estado, o **preocupante** fenômeno da **erosão da consciência constitucional** (ADI 1.484-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

- A **inércia estatal** em adimplir as imposições constitucionais **traduz inaceitável gesto de desprezo** pela autoridade da Constituição e **configura**, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. **É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo** do que elaborar uma Constituição, **sem** a vontade de fazê-la cumprir integralmente, **ou**, então, de **apenas** executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável **somente** nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, **em detrimento** dos interesses maiores dos cidadãos.

**DIREITO SUBJETIVO À LEGISLAÇÃO E DEVER  
CONSTITUCIONAL DE LEGISLAR: A NECESSÁRIA EXISTÊNCIA  
DO PERTINENTE NEXO DE CAUSALIDADE.**

- O direito à legislação só pode ser invocado pelo interessado, quando **também** existir - **simultaneamente imposta pelo próprio texto constitucional** - a previsão do **dever estatal** de emanar normas legais. **Isso significa** que o direito individual à atividade legislativa do Estado **apenas** se evidenciará naquelas **estritas** hipóteses em que o desempenho da função de legislar **refletir**, por efeito de **exclusiva** determinação constitucional, uma obrigação jurídica indeclinável **imposta** ao Poder Público.

**Para que possa atuar** a norma pertinente ao instituto do mandado de injunção, revela-se **essencial** que se estabeleça a **necessária correlação** entre a **imposição constitucional de legislar**, de um lado, e o **conseqüente reconhecimento do direito público subjetivo à legislação**, de outro, **de tal forma** que, **ausente** a obrigação jurídico-constitucional de emanar provimentos legislativos, **não se tornará possível** imputar

MI 708 / DF

comportamento moroso ao Estado, **nem pretender** acesso legítimo à via injuncional. **Precedentes.** (...)." (RTJ 183/818-819, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Em suma, Senhora Presidente, as considerações que venho de fazer somente podem levar-me ao reconhecimento de que não mais se pode tolerar, sob pena de fraudar-se a vontade da Constituição, esse estado de continuada, inaceitável, irrazoável e abusiva inércia da União Federal, cuja omissão, além de lesiva ao direito dos servidores públicos civis - a quem se vem negando, arbitrariamente, o exercício do direito de greve, já assegurado pelo texto constitucional -, traduz um incompreensível sentimento de despreço pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado de que se reveste a Constituição da República.

Daí a importância da solução preconizada pelo eminente Ministro GILMAR MENDES, **Relator** da presente causa (MI 708/DF), cuja abordagem do tema ora em exame não só restitui ao mandado de injunção a sua real destinação constitucional, mas, em posição absolutamente coerente com essa visão, dá eficácia concretizadora ao direito de greve em favor dos servidores públicos civis.

Por tais razões, Senhora Presidente, peço vênia para acompanhar o magnífico voto que o eminente Ministro GILMAR MENDES, como Relator, proferiu na presente causa, em ordem a viabilizar, desde



MI 708 / DF

logo, nos termos, com as ressalvas e temperamentos preconizados por Sua Excelência, o exercício, pelos servidores públicos civis, do direito de greve, até que seja colmatada, pelo Congresso Nacional, a lacuna normativa decorrente da inconstitucional falta de edição da lei especial a que se refere o inciso VII do art. 37 da Constituição da República.

É o meu voto.



19/09/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERAL**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente, de fato, estamos protagonizando uma sessão histórica, porque tudo faz crer, pelos votos já colhidos, que estamos conferindo o mandado de injunção em seu caráter efetivamente mandamental, ou mandatório, conforme disse o Ministro Celso de Mello, e a propósito de um tema da mais elevada estatura constitucional, que é o direito de greve no âmbito dos servidores públicos civis. É uma contribuição que o Supremo dá a esse processo, iniciado pela Constituição Federal de 1988, de profissionalização dos servidores públicos, porque é inconcebível falar de eficiência administrativa sem servidores profissionalizados, prestigiados constitucionalmente.

Já tenho dito - repito - que o mandado de injunção tem por condição de manejo uma norma constitucional carecedora de regulamentação, mas carecedora de regulamentação, disse o Ministro Direito, em tema de direitos e liberdades, é o art. 5º, LXXI, mais a tríplice prerrogativa da nacionalidade, da soberania e da cidadania.



Uma carência normativa, portanto, inviabilizadora do exercício de todas essas conjugadas situações jurídicas ativas.

A importância do mandado de injunção avulta pela sua função de dotar de aplicabilidade imediata as próprias normas constitucionais definidoras de direitos e garantias fundamentais. Isso está no § 1º do art. 5º da mesma Constituição, aliás, tendo por inspiração o art. 18, I, da Constituição portuguesa de 1976, que também falava dos direitos e garantias fundamentais nesse plano da aplicabilidade imediata.

Esse fazer do mandado de injunção um mecanismo de imediata aplicabilidade dos direitos e garantias fundamentais confere a todos eles, os direitos e garantias fundamentais, uma posição de centralidade no âmbito de toda a Constituição Federal.

Estamos, assim, cuidando de um tema que merece de nossa parte a mais focada, a mais centrada investigação.

Agora, tenho dito também que pressuposto do mandado de injunção é uma norma constitucional de eficácia limitada, por isso carecedora de regulamentação que torne viável o exercício daquelas situações jurídicas ativas. Ora, se o pressuposto lógico do manejo do mandado de injunção é uma norma constitucional de eficácia limitada, a nossa resposta judicante não pode ser de eficácia limitada. Não se pode responder a uma norma constitucional de eficácia limitada com uma decisão de eficácia limitada. É uma contradição dos termos.



O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Convolar a omissão normativa numa omissão judicial.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Convolar a omissão normativa numa omissão judicial, nas precisas palavras do Ministro Gilmar Mendes.

Nesse contexto, o mandado de injunção é uma particularidade muito interessante, ele faz do Judiciário uma instância de aplicação primária da Constituição.

Ora, é sabido que o típico da atuação jurisdicional é atuar num terceiro momento lógico da vida do estado e do direito. O primeiro momento lógico é o Legislativo; o segundo, o Executivo; e o terceiro é o jurisdicional. E a função, por excelência, de aplicação primária da Constituição é legislativa. Mas, no mandado de injunção, exatamente pela falta de diploma normativo, seja de caráter legislativo ou de outro tomo, de outro caris, o fato é que o Judiciário se torna uma instância de aplicação primária da Constituição. Uma aplicação **per saltum** em uma peculiaridade do mandado de injunção: a lacuna normativa deve ser jurisdicionalmente integrada no caso concreto; o mandado de injunção instaura um processo de índole subjetiva.

Por isso, nossa decisão só pode valer para as partes processuais, em princípio. E esse valer, exclusivamente, para as



partes processuais retira de nossa atuação qualquer caráter normativo. Não estamos legislando; o espaço de legislação continua no aguardo dos órgãos constitucionais competentes para fazê-lo. Eles padecem, no momento, de uma inapetência legislativa; mas, a qualquer momento, poderão ocupar o espaço de legislação que lhes é próprio. Não estamos legislando.

O princípio da separação dos Poderes não é ofendido por essa atuação integradora entre partes num processo de índole subjetiva.

Nessa medida, o mandado de injunção, parece-me também uma peculiaridade que merece realce, inscreve-se no âmbito dos mecanismos de freios e contrapesos em favor do Poder Judiciário. O Poder Judiciário é autorizado a resolver o caso, ainda que para esse caso específico não haja uma regulação, um diploma normativo específico. E o fato é que o Judiciário não pode ser demitido do seu papel. O Judiciário não pode trabalhar no plano do **non liquet**, ele tem que liquidar, que solver, que resolver a demanda que lhe é entregue. Não se pode obrigar o legislador a legislar, por isso tenho certa dificuldade em falar, Ministro Celso de Mello, de direito à legislação. Tenho certa dificuldade de assimilar.

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO** - É interessante o raciocínio, sem dúvida, como tudo que vem de Vossa Excelência merece toda a nossa mais apurada reflexão.



Porém, continuo a dizer que não se pode obrigar o legislador a legislar, mas é da natureza da função judicante a obrigatoriedade do **decisum**, da decisão. O Judiciário não pode ser demitido do seu papel, até como contrapartida lógica da garantia da universalização da Justiça, do livre acesso às instâncias judiciais, que outros autores chamam por princípio da não-negação de Justiça, porque estamos obrigados a judicar, a decidir.

No caso concreto, eminente Presidente, nós tivemos magníficos votos, uns totalmente oralizados e outros lidos. Nos votos lidos, proferidos pelos Ministros Gilmar e Lewandowski, são verdadeiramente antológicos, como também brilhantes os votos proferidos pelos Ministros Direito, Cármen Lúcia e o nosso decano, Ministro Celso de Mello.

Conceitualmente, os votos são convergentes, não há discrepância conceitual. Não estou dizendo, no mandado de injunção, nada que não esteja subjacente nos votos até então proferidos. Não há discrepância conceitual, a discrepância é operacional: como operacionalizar a nossa decisão, conferindo ao mandado de injunção aquilo que lhe é próprio, típico: a mandamentalidade?


Ambas as propostas são muito inteligentes, mas vou pedir vênias ao Ministro Lewandowski para perfilhar o entendimento do Ministro Gilmar Mendes, até porque já me pronunciei assim, numa das últimas assentadas. Eu julgava procedente o mandado para determinar a aplicação da Lei 7.783/89, **mutatis mutandis**, ou seja, com as





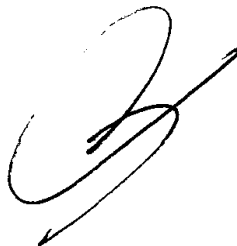
adaptações necessárias às peculiaridades do caso. O Ministro Gilmar Mendes oferece uma decisão gerencial - digamos assim -, porque remete às instâncias judiciais processantes de cada feito o gerenciamento das peculiaridades, tomando por referência, é verdade, o corpo normativo da Lei 7.783, que é uma lei monotemática, é uma lei produzida pelo Legislativo para resolver as questões de greve, no âmbito da iniciativa privada. Essa proposta do Ministro Gilmar é conciliatória: o Judiciário julga, para o caso concreto, indo buscar os seus parâmetros maiores na própria atividade legislativa. Não é que essa lei tenha a virtualidade de incidir por conta própria. Não, ela vai incidir por efeito da nossa decisão, nós é que vamos emprestar à lei essa possibilidade de incidência. Mas a remessa das peculiaridades de cada caso para as respectivas instâncias jurisdicionais me parece extremamente operacional. Sabemos que, sobretudo no âmbito do Direito Constitucional, os conceitos operacionais são os mais buscados, porque nos conceitos operacionais como nas decisões operacionais é que a Constituição se efetiva.

Enfim, estamos aqui dotando a Constituição daquela força ativa de que falava o Ministro Gilmar Mendes, no prefácio do livro monumental de Konrad Hesse, "A Força Normativa da Constituição". Estamos nos auto-afirmando como guardiões, por excelência, da Constituição, porque, à vontade da Constituição, estamos adicionando uma vontade de constituição. Como dizia o mesmo Konrad Hesse: A Constituição, por virtuosa que seja, não consegue o



milagre de operar por si mesma, precisa da mediação dos seus aplicadores. De nada adianta uma belíssima vontade dela, uma vontade da constituição, se não se faz acompanhar de uma vontade de constituição, sob o ângulo de seus aplicadores. E essa vontade de constituição nós estamos agora manifestando nesta decisão verdadeiramente histórica.

Portanto, Ministro Lewandowski, com todas as loas, com todos os elogios ao voto de Vossa Excelência, intrinsecamente primoroso, eu vou acompanhar o voto do Ministro Gilmar Mendes.



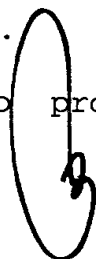
19/09/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhora Presidente, continuo convencido de que, quando um colega pede vista, é porque deseja refletir sobre a matéria e trazer elementos para a melhor compreensão do tema. E, tanto quanto possível - respeito muito a opinião contrária, como espero que respeitem a minha -, devemos aguardar que Sua Excelência, que pediu vista, profira voto.

Por isso, reservo-me a votar quando o processo retornar à bancada.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

IMPTE.(S): SINTEM - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO  
MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA

ADV.(A/S): JALDEMIRO RODRIGUES DE ATAÍDE JÚNIOR E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL

**Decisão:** Após o voto do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator), conhecendo do mandado de injunção e determinando a aplicação da Lei nº 7.783/89, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Celso de Mello. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 24.05.2007.

**Decisão:** Após o voto-vista do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, concedendo o mandado de injunção para aplicar a solução que preconiza tão-somente à categoria representada pelo Sindicato requerente, e dos votos dos Senhores Ministros Direito Menezes, Cármen Lúcia, Celso de Mello e Carlos Britto, acompanhando o Relator, que também deferia o mandado de injunção, nos termos de seu voto, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Eros Grau. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 19.09.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário

25/10/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERALV O T O - V I S T A

**O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA:** Sra. Presidente, a esta altura do julgamento acredito que seja desnecessário repisar as considerações históricas e doutrinárias a respeito do Mandado de Injunção. Faço especial referência ao voto do eminente decano, ministro Celso de Mello, muito elogiado nas sessões do plenário de 12.04.2007, que ficará nos anais da Corte.

Apenas para contextualizar as considerações que farei em meu voto é que retomarei pontos fundamentais da discussão que se trava na Corte nesses mandados de injunção de n°s 670, 708 e 712.

**Os votos nos MI 670, 708 e 712**

O tema sob exame foi trazido ao plenário na sessão de 15.05.2003 pelo ministro Maurício Corrêa, relator do MI 670, que votou pela procedência parcial do mandado, declarando a mora do legislador na regulamentação do art. 37, VII, da Constituição Federal.

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

Pediu então vista o ministro Gilmar Mendes e o julgamento prosseguiu na sessão de **07.06.2006**, ocasião em que também o ministro Eros Grau leu seu voto no MI 712, de sua relatoria.

Com pequenas diferenças, ambos os ministros concordaram sobre a solução a ser dada à questão, incorporando ao conteúdo da decisão da Corte as disposições aplicáveis da Lei 7.783 para viabilizar o exercício do direito de greve.

Destaca-se, nesse primeiro momento, ao que me pareceu, que a tônica do voto do ministro Gilmar Mendes se concentrava na limitação do direito de greve pelo controle judicial nas instâncias apropriadas, ressaltando a abrangência geral da decisão do STF em seus efeitos (*erga omnes*).

O ministro Eros Grau, por sua vez, destacou e insistiu em que, para efeitos da aplicação de disposições da Lei 7.783, todo serviço público é essencial, de modo que não se deve transigir às expensas do princípio da continuidade do serviço.

Nessa oportunidade pediu vista o eminente ministro Ricardo Lewandowski, continuando o julgamento em 12.04.2007, sessão em que se discutiu o essencial da posição que parece ter se consolidado no plenário.

O ministro Lewandowski, em voto muito detalhado e atento às peculiaridades do caso, propôs solução similar à dos

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

votos proferidos pelos ministros Gilmar Mendes e Eros Grau, mas caracterizado pelas seguintes especificidades: (i) suspensão dos efeitos da decisão que, no caso, obstava o exercício do direito de greve; (ii) determinou em detalhe a observância de requisitos mínimos para a legitimidade da greve; (iii) e se opôs à abrangência geral da decisão da Corte, restringindo-a ao caso concreto.

Na sequência, os ministros Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Carlos Britto, Carmen Lúcia e Peluso proferiram seus votos, na linha do voto do Ministro Gilmar Mendes. Destaca-se, nesse ponto, a referência expressa dos ministros Carlos Britto e Carmen Lúcia, sobre a restrição dos efeitos ao caso concreto. Pedi vista naquela sessão.

Pouco tempo após, na sessão de 24.05.2007, o ministro Gilmar Mendes trouxe a julgamento o MI 708, reiterando as razões de seu voto no MI 670, acrescentando-lhe apenas algumas considerações específicas sobre o processamento do dissídio de greve, referindo-se à possibilidade de as instâncias ordinárias aplicarem subsidiariamente as disposições da Lei 7.701 (sobre a especialização de órgãos colegiados na justiça do trabalho). Pediu então vista o ministro Ricardo Lewandowski.

Nesse MI 708, continuando o julgamento em 19.09.2007, o ministro Ricardo Lewandowski continuou na linha que seguia,

**MI 708 / DF**

indicando medidas detalhadas para o exercício do direito de greve, sessão em que também votaram os ministros Menezes Direito, Carmen Lúcia, Celso de Mello e Carlos Britto. Naquela oportunidade, o ministro Direito sugeriu a indicação de prazo para que o Congresso suprisse a omissão, sugestão que foi acolhida pelo ministro Gilmar Mendes.

Também pedi vista desse feito.

Trago a julgamento em conjunto os MI 670 e 708.

Observo, porém, que após meu pedido de vista no MI 712, neste foi apresentado pedido de desistência, que foi indeferido na sessão plenária do último dia 15.

Acredito que seja esse o panorama completo da discussão, que tem sido mais complexa do que registrado nas proclamações parciais.

Pois bem.

#### **Sobre a omissão do Congresso Nacional**

Quanto à omissão do Congresso Nacional na regulamentação do direito de greve do servidor público até o presente momento, provavelmente ela se deu em razão de dificuldades políticas muito concretas. É ilustrativo dessa dificuldade o fato de que o próprio Congresso Nacional, em 1998,



*Supremo Tribunal Federal***MI 708 / DF**

abandonou a exigência de lei complementar, que exige maioria qualificada, e optou pela lei ordinária, aprovada por maioria simples. Não obstante, o impasse persiste.

Creio que o ministro Sepúlveda Pertence soube sintetizar bem essa preocupação em seu voto.

Em relação ao próprio STF, acredito que a restrição inicial a que se entendesse o mandado de injunção com a feição ora proposta também tinha como ponto de partida as dificuldades, também muito concretas, de a Corte decidir sobre a integração normativa para o exercício de determinados direitos constitucionalmente assegurados.

Vê-se que a Corte enfrentou o problema aos poucos, como se tateasse os limites de sua própria legitimidade nessa zona cinzenta da delicada relação entre os poderes da União.

Dos precedentes da Corte já bastante citados, extraio não apenas a ampliação progressiva do escopo do mandado de injunção, mas, principalmente, o cuidado com que o Supremo Tribunal Federal sempre enfrentou o risco de extrapolar seus poderes.

Acredito que, neste caso, o Tribunal está mantendo esse cuidado, e compartilho das preocupações dos colegas. Adianto, assim, que concordo com muito do que já se disse neste plenário sobre a questão.

Minha divergência parcial deriva apenas da concepção particular que tenho a respeito de judicial restraint.

**(A) constitucionalidade da norma editada:** Não se pode negar que a referência da Corte à Lei 7.783/1989 antecipa, em certa medida, o juízo sobre a constitucionalidade da legislação vindoura pertinente à regulamentação do direito de greve do servidor público.

Explico: ao admitir a aplicabilidade da referida lei às greves no serviço público, o tribunal indicará que se o Congresso Nacional assim o desejar, poderá, por exemplo, editar lei muito simples, determinando a aplicação da Lei 7.783/1989.

Tenho ressalvas sobre a constitucionalidade desse entendimento, porque a própria Constituição afirma a diferença essencial entre as greves no serviço público e as greves no setor privado.

Se não bastasse a disciplina do art. 37, VII, da Constituição, restaria toda a extensa e minudente regulação constitucional sobre o funcionamento do serviço público, que, como bem destacado no voto do eminente ministro Eros Grau, tem natureza própria.

Assim, a referência desta Corte à lei 7.783/1989 induz, indiretamente, a sugerir e mesmo a pautar o trabalho do

MI 708 / DF

Congresso Nacional. Noutras palavras, a força de uma decisão dessa natureza, ainda que apenas potencialmente, pode ter o efeito de restringir as opções do legislador.

**(B) Redução do campo possível de regulamentação pelo Poder Legislativo.**

Assim, constatada a mora legislativa, creio que se deve preservar ao máximo a liberdade da atividade futura do legislador, que, por sua vez, obviamente deve obediência à Constituição.

**(C) Referência constitucional para a solução do impasse.** Ao editar norma nova, e determinar qual é o direito aplicável ao caso, o Supremo Tribunal Federal necessariamente expedirá decisão de cunho mandamental. Nesse caso, persistirá aberta a via da reclamação, por exemplo, para que se assegure que as instâncias próprias respeitem essa decisão. O resultado disso é que, num momento o STF definirá a aplicabilidade da Lei 7.783. Agora, já se propõe também a aplicação da Lei 7.701, e tudo isso sem que se defina, no dispositivo da decisão, as normas aplicáveis ao caso concreto.

E, por mais que nas sessões anteriores se tenha afirmado que a questão será relegada aos tribunais inferiores, o

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

que acontecerá na prática é que a Corte será chamada paulatinamente a corrigir distorções, e por mais que queira delegar, o espírito de responsabilidade que o STF sempre demonstrou o obrigará ao contrário, isto é, a trazer para si mais responsabilidades do que as que realmente deveria assumir.

Tenho em mente uma preocupação muito específica: o risco de o STF suprir excepcionalmente a omissão legislativa, e essa disciplina excepcional tornar-se a regra. Nessa hipótese, decisões sequenciais se tornarão rotina.

Quanto aos efeitos da decisão que será tomada nesta assentada, comungo das preocupações externadas pelo eminente ministro Lewandowski, sobre a impossibilidade de se conferir efeitos *erga omnes*. Isto sem ignorar, por outro lado, a preocupação sobre a repetição de feitos semelhantes

**(D) Direito de greve e interesse legítimo sob a Constituição Federal.** O que contraponho à corrente já dominante neste caso é que a aplicação da Lei 7.783 causará a avaliação da legitimidade das atuais e futuras greves no setor público pela perspectiva procedimental e negocial, apenas. A Lei 7.783 tem por premissa fundamental a proteção de um direito social dos empregados frente ao poder econômico do empregador e estipula as regras para que esse desnível seja corrigido de modo a

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

possibilitar a negociação - e essas circunstâncias estão também muito bem demonstradas no voto do eminente ministro Eros Grau.

No caso do serviço público, não basta que a greve tenha sido deflagrada conforme as formalidades mínimas, o que se exige no setor privado - ela deve ter também compromisso com a Constituição.

Também não basta que se viabilize a negociação, bastante ampla no setor privado - é necessário que o próprio objeto da negociação seja compatível com a Constituição.

O que proponho, é que o mandado de injunção não seja configurado como mecanismo do desespero, para suprir o que o Congresso não faz, perpetuando e dando suporte à patológica omissão legislativa. O que sugiro é que o mandado de injunção seja apenas um instrumento para legitimar a abertura, nas instâncias apropriadas, de um debate constitucional amplo, apenas retirando as amarras da noção de eficácia contida do direito.

Explico: na situação das greves do setor público, o temor dos servidores é de que o estatuto jurídico que lhes é aplicável seja aplicado estritamente, impedindo a greve com o corte de ponto, por exemplo. Para esse efeito, entendo que é essa a legislação que deve ser ordinariamente aplicável nesses casos. Se o servidor falta ao trabalho, excetuadas as ausências

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

admitidas em Lei, faltou com sua obrigação e, por via de conseqüências, deverá sofrer as sanções cabíveis.

Neste caso, o que o mandado de injunção deve viabilizar, única e exclusivamente, é que os servidores organizados em movimento grevista demonstrem à exaustão, perante as instâncias apropriadas, que exercem direito garantido e LIMITADO pela Constituição, estritamente nos termos desta.

A forma que escolherem para a greve, seja lá qual for, será julgada à luz do texto constitucional como um todo. Não poderá ser violenta, não poderá tolher a liberdade alheia.

Cito alguns exemplos ilustrativos do que seriam as repercussões concretas desse entendimento.

Primeiro em relação às repercussões externas do movimento grevista, na continuidade dos serviços:

**A)** Numa greve de servidores do Judiciário, por exemplo, deverão demonstrar os servidores que em nenhum momento a greve resultará em interrupção da garantia do hábeas corpus (art. 5º. LXVIII).

**B)** Em repartições administrativas, em nenhum momento, poderá ser negada certidão a pretexto de interrupção dos serviços em decorrência de greve (art. 5º, XXXIII).

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

C) Numa greve do setor de saúde, em nenhum momento essa manifestação poderá resultar em comprometimento do direito de todos à vida (art. 5º, caput). Admito como consequência dessa orientação a possibilidade de virem a ser inviáveis, por exemplo, greves que resultem em paralisação ou redução, no funcionamento dos serviços públicos de saúde em locais em que nem o seu regular e pleno funcionamento atenda ao mínimo exigido para se assegurar o direito à vida.

D) As greves no setor público não poderão sequer impedir ou interromper os processos eleitorais.

É preciso também atentar, por exemplo, para o fato de que greves de servidores da área da educação devem ser consentâneas com disposições específicas da Constituição sobre a matéria, como o art. 208 da CF, que estipula as consequências da ineficiência administrativa em matéria educacional:

"§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente."

Essas questões não me parecem suficientemente resolvidas pela aplicação pura e simples, por similitude, das

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

disposições da Lei 7.783/1989, e na dúvida, deve-se preferir a centralidade do texto constitucional, bastante rico na definição de responsabilidades.

Daí a preocupação com a afirmação de um direito isolado de greve, com base na Constituição, sem se colocar em relevo, e com o destaque devido, os deveres inseparáveis desse direito.

Em relação à própria relação funcional entre o servidor e o estado, parece-me fundamental também que se defina a legitimidade da greve em função da margem de negociação possível. Há no mundo modelos dessa espécie, como indicado no voto do eminente ministro Celso de Mello. E entendo que na Constituição Federal temos indícios concretos de que esse modelo também seja exigido aqui. Para tanto, basta mencionar as normas relativas à execução da despesa pública e à responsabilidade fiscal.

Como admitir um movimento de greve quando se sabe de plano que a pauta reivindicatória é impossível, e que a administração não terá como resultado conceder determinado aumento sem ofender o disposto no art. 169 da Constituição Federal? Ou ainda, mesmo com Lei autorizadora, sem ofender normas constitucionais e legais que impõem mínimo de despesas com saúde e educação? E por outro lado, como recusar



*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

legitimidade a uma greve que reivindique a aplicação desses mínimos constitucionais?

São questões que estão a merecer maior reflexão.

Assim, acredito que a tarefa desta Corte nestes mandados de injunção deve ser mais simples. A meu sentir, a Corte deve apenas declarar que a questão se resolve agora sob a lógica do ônus de demonstração de conformidade constitucional do interesse pleiteado, e da forma de seu pleito.

É bem verdade que poderá surgir um certo grau de conflituosidade, decorrente da complexidade da própria Constituição e das situações de fato.

Tenho ainda algumas considerações a fazer sobre problemas específicos adicionais, observados a partir do que se debateu neste plenário:

**SOBRE A COMPETÊNCIA DAS INSTÂNCIAS INFERIORES**

Concordo integralmente com o entendimento do ministro Gilmar Mendes sobre a definição da competência das instâncias apropriadas para decidir sobre o dissídio de greve. Nesse ponto nada tenho a acrescentar.

**SOBRE O EFEITO ERGA OMNES**

MI 708 / DF

Mas tenho reservas sobre a natureza objetiva que se quer conferir ao mandado de injunção. Nesse sentido, ponho-me de acordo com as restrições manifestadas pelos Ministros Ricardo Lewandowski e Carmen Lúcia, por exemplo. Mas não se pode negar que os feitos se repetirão. Nos termos em que se forma a maioria, o resultado prático de negar-se o efeito erga omnes é que a Corte repetirá o julgamento, apenas para afirmar em diversas oportunidades o mesmo que afirmou nessas últimas sessões. Mas, por outro lado, essa constatação prática não me parece suficiente para alterar a natureza do mandado de injunção, que é via vinculada ao interesse. Talvez fosse o caso, para resolver uma parte desse problema de repetição de feitos, já que não há dúvidas sobre a omissão legislativa, de editar-se uma súmula vinculante sobre a matéria, do seguinte teor:

*"Ofende o direito constitucional de greve dos servidores públicos decisão judicial que julgue ilegal a greve e que tenha por único fundamento a inexistência de lei específica a que se refere o art. 37, VII, da Constituição Federal."*

**SOBRE A FIXAÇÃO DE PRAZO PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL  
SUPRA A OMISSÃO**

Essa sugestão surgiu na sessão de 19.09.2007. Entendo que esse tipo de prazo só tem utilidade para casos como o da indenização prevista no art. 8º do ADCT. Aqui já se reconheceu a

*Supremo Tribunal Federal*

MI 708 / DF

mora, e julgou-se desnecessário vincular o exercício do direito de greve ao decurso de prazo fixado pela Corte. E se não for para vincular o exercício do direito ao decurso de prazo, é desnecessária sua fixação, que sequer efeito pedagógico terá, pois sua inobservância pelo Congresso não terá qualquer efeito.

**SOBRE A DECISÃO JUDICIAL JÁ PROLATADA NO CASO**

Observo que o Ministro Lewandowski suscitou a necessidade de se afastar a decisão judicial que obsta o exercício do direito de greve. Porém, considerando o delineamento desse direito, tal como indicam os votos proferidos e o meu próprio, não há como se negar que as autoridades judiciárias em questão declaram a ilegalidade das greves de forma legítima. Entendo que essas decisões deverão ser impugnadas pelas vias próprias, como bem destacou o ministro Marco Aurélio. Ademais, a partir da fixação do entendimento pelo STF é que essas questões passarão a ser decididas de forma adequada. No caso dos autos, o que se vê é que não temos elementos para, desde logo, suspender essas decisões.

Assim, acompanhando o voto do eminente ministro Ricardo Lewandowski, inclusive no que diz respeito às 16 (dezesseis) exigências que S. Exa estipula como condições para o exercício do direito de greve no serviço público, eu conheço e

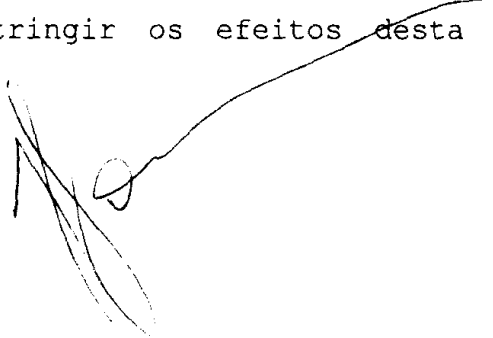
*Supremo Tribunal Federal***MI 708 / DF**

defiro em parte, e em termos específicos, o presente mandado de injunção, para:

(i) declarar a mora do Poder Legislativo da União na regulamentação do direito de greve previsto no art. 37, VII, da Constituição Federal;

(ii) determinar que se observem as restrições constitucionais decorrentes da natureza especialíssima do vínculo que une o servidor à Administração Pública, tal como indiquei no meu voto;


(iii) restringir os efeitos desta decisão ao caso concreto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'N' followed by a large, sweeping flourish that extends upwards and to the right.

25/10/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERALVOTO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Senhora Presidente, voto exatamente no mesmo sentido anterior. 

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (PRESIDENTE) Conhece e propõe a solução para omissão legislativa com aplicação da Lei nº 783.

25/10/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Valho-me do voto que proferi no Mandado de Injunção nº 721-7/DF, julgado em 30 de agosto de 2007, quando o Plenário conferiu, pela primeira vez, a esse instrumental a concretude maior prevista na Constituição Federal:

A existência de disposições constitucionais dependentes de regulamentação levou o constituinte de 1988, em passo dos mais salutares, a prever, no artigo 5º da Carta Federal, o mandado de injunção, fazendo-o mediante preceito a sinalizar a eficácia da impetração, tendo em conta o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania:

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.

Tratando-se de ato omissivo de autoridade ou órgão submetidos à jurisdição do Supremo, a este cabe processar e julgar originariamente o mandado de injunção. É o que decorre do teor da alínea "q" do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal;

(...)

A natureza da citada ação constitucional - mandado de injunção -, procedente a causa de pedir versada na inicial,

leva o pronunciamento a ganhar contornos mandamentais, a ganhar eficácia maior, a ponto de viabilizar, consideradas as balizas subjetivas da impetração, o exercício do direito, da liberdade constitucional ou das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Eis que surgiu, no cenário normativo-constitucional, o instrumento capaz de revelar a lei fundamental como de concretude maior, abandonada visão simplesmente lírica.

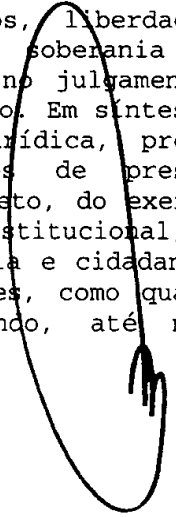
E acrescentei:

Assento, por isso, a adequação, da medida intentada. Passados mais de quinze anos da vigência da Carta, permanece-se com o direito latente, sem ter-se base para o exercício. Cumpre, então, acolher o pedido formulado, pacífica a situação da impetrante. Cabe ao Supremo, porque autorizado pela Carta da República a fazê-lo, estabelecer para o caso concreto e de forma temporária, até a vinda da lei complementar prevista, as balizas do exercício do direito assegurado constitucionalmente.

Assim está autorizado pela norma do artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal:

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;

O instrumental previsto na Lei Maior, em decorrência de reclamações, consideradas as Constituições anteriores, nas quais direitos dependentes de regulamentação não eram passíveis de ser acionados, tem natureza mandamental e não simplesmente declaratória, no sentido da inércia legislativa. Revela-se próprio, ao processo subjetivo e não ao objetivo, descabendo confundi-lo com ação direta de inconstitucionalidade por omissão, cujo rol de legitimados é estrito e está na Carta da República. Aliás, há de se conjugar o inciso LXXI do artigo 5º da Constituição Federal com o § 1º do citado artigo, a dispor que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais constantes da Constituição têm aplicação imediata. Iniludivelmente, buscou-se, com a inserção do mandado de injunção no cenário jurídico-constitucional, tornar concreta, tornar viva a Lei Maior, presentes direitos, liberdades e prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Não se há de confundir a atuação no julgamento do mandado de injunção com atividade do Legislativo. Em síntese, 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 alcance do mandado de injunção, ao excesso de zelo, tendo em vista a separação e harmonia entre os Poderes. É tempo de se perceber a frustração gerada pela postura inicial, transformando o mandado de injunção em ação simplesmente declaratória do ato omissivo, resultando em algo que não interessa, em si, no tocante à prestação jurisdicional, tal como consta no inciso LXXI do artigo 5º da Constituição Federal, ao cidadão. Impetra-se este mandado de injunção não para lograr-se simples certidão da omissão do Poder incumbido de regulamentar o direito a liberdades constitucionais, a prerrogativas inerentes a nacionalidade, à soberania e à cidadania. Busca-se o Judiciário na crença de lograr a supremacia da Lei Fundamental, a prestação jurisdicional que afaste as nefastas consequências da inércia do legislador. 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 coletivos, 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. Está-se diante de situação concreta em que o Diploma Maior recepciona, mesmo assim de forma mitigada, em se tratando apenas do caso vertente, a separação dos Poderes que nos vem de Montesquieu. Tenha-se presente a frustração gerada pelo alcance emprestado pelo Supremo ao mandado de injunção. Embora sejam tantos os preceitos da Constituição de 1988, apesar de passados dezesseis anos, ainda na dependência de regulamentação, mesmo assim não se chegou à casa do milhar na impetração dos mandados de injunção.

O caso referido envolvia a aposentadoria especial prevista no artigo 40, § 4º, da Constituição Federal, ou seja, a decorrente de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei complementar até hoje não editada.

O Supremo procedeu à entrega da prestação jurisdicional de forma completa, determinando - conteúdo mandamental do pronunciamento - a observância supletiva, quanto à impetrante - servidora pública -, do disposto no artigo 57 da Lei nº 8.213/91:



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.

A decisão foi tomada à unanimidade de votos.

Nestes mandados de injunção, há o envolvimento de fenômeno irrefreável, porque natural - considerados os que prestam serviços -, da greve no setor público, da paralisação dos serviços como derradeira estratégia visando alcançar certas condições de trabalho.

Em voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1/DF, no início da década de 90, ressaltei:

[...]

Um novo panorama constitucional surgiu com a Carta de 1988, considerada a relação de forças no embate administração pública - servidores, a ponto de viabilizar profícua dialética. Compreendeu-se a valia da atuação coletiva e, assim, foram previstos dois direitos indispensáveis à verificação desta última - o da sindicalização dos servidores e o de greve. A retrógrada visão de que o agrupamento sindical colocava em risco o bem comum visado pelo Estado fez-se substituir pelo reconhecimento de um direito que, desde muito cedo, desde a revolução industrial, mostrou-se salutar, contribuindo sobremaneira para a correção de desigualdades. No inciso VI do artigo 37 previu-se o direito à associação sindical e constata-se que a justificativa socialmente aceitável para a existência das entidades sindicais está, justamente, na defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas - inciso II do artigo 8º. O frágil diálogo servidor, individualmente considerado, e a Administração Pública cedeu lugar a outro em que os mais fracos envolvidos na relação jurídica atuam em conjunto e, por isso, passam a dispor de tom de voz mais audível. Por sua vez, o Estado conta hoje com interlocutor autorizado. Ainda como elemento viabilizador de uma maior atenção por parte do Estado,

fixou-se, no inciso VII do citado artigo, o direito à greve, ou seja, de coletivamente demonstrar-se insatisfação com as circunstâncias reinantes por meio da paralisação dos serviços. Tal direito giza de forma mais nítida o abandono das idéias pretéritas e é elemento revelador de postura democrática.

Pois bem, que valia terão os aludidos direitos se, a um só tempo, conclui-se que todos podem negociar menos o majestático Estado?

Articulam os receosos do diálogo, aliás preconizado nas Convenções 151 e 154 da OIT, formalizadas em 1978 e 1991, com o fato de o Estado estar jungido, na outorga de direitos e vantagens, a previsão legal - artigo 169 da Constituição Federal. O enfoque não fulmina a salutar negociação, no que visa ao afastamento de um possível conflito coletivo de trabalho. A uma, porque a origem da regra do artigo 169 não está em paternalismo notado em rodadas de negociação coletiva com os servidores, mas nas distorções que outrora correram à conta de inescrupulosos administradores que, ao tratar com a coisa pública, faziam-no sem apego a princípios elementares, apadrinhando aqueles mais chegados e em relação aos quais buscavam, por isto ou por aquilo, agradar. A duas, porquanto a negociação coletiva tem abrangência que extrapola a simples concessão de direitos, e exclui a de benesses. Pode mostrar-se como meio hábil até mesmo ao encaminhamento de projeto de lei contendo as condições de trabalho almejadas, como ocorreu, aliás, no período anterior ao próprio envio ao Congresso Nacional do projeto que deu origem à Lei nº 8.112/90. Portanto, ainda que se diga que nem mesmo no campo coletivo, no qual pouca influência têm os interesses individuais, o Estado não pode transigir objetivando modificar as condições reinantes, tornando-se titular de direitos e detentor de obrigações, isto em face às peias do artigo 169, impossível é deixar de admitir que a negociação coletiva pode visar ao afastamento do impasse, do conflito seguido de greve, mediante a iniciativa, exclusiva do Executivo, de encaminhar projeto objetivando a transformação em lei do que acordado na mesa de negociações. A três, de vez que do Estado devem ser cobrados atos responsáveis, descabendo a adoção de medidas como se merecedor fosse de tutela extravagante e obstaculizadora de um entendimento em alto nível. A quatro, porquanto nem mesmo o Estado, do qual é esperado procedimento exemplar, pode prescindir desse instrumento viabilizador da paz social que é a negociação coletiva, no que, para a busca do entendimento global, geralmente coloca em plano secundário interesses isolados e momentâneos.

O que se mostra paradoxal é a existência de norma constitucional expressa prevendo a sindicalização e, mais do que isto, o direito à greve, para, a seguir, em interpretação de preceito constitucional diverso, dizer-se que o Estado está protegido pela couraça da proibição de dialogar, ainda que objetivando o envio de projeto ao Legislativo, para que este, na voz abalizada dos representantes dos Estados - os Senadores - e do povo - os Deputados - diga da procedência do que reivindicado e negociado, não só considerados os interesses coletivos dos servidores, como também os da sociedade como um todo.

Entrementes, aponta-se que na referência à aplicabilidade aos servidores de direitos pertinentes aos trabalhadores urbanos e rurais não se fez alusão ao inciso do artigo 7º da Carta que versa sobre o reconhecimento aos acordos e convenções coletivos - o de nº XXVI. Realmente, deu-se o silêncio. Todavia, há de se indagar: O legislador ordinário está impossibilitado de avançar no campo social e prever outros direitos além dos assegurados constitucionalmente? Em feliz imagem, é dado dizer, como já o fizeram alguns doutrinadores, que em termos de direitos sociais não se tem no ápice da pirâmide das normas jurídicas a de nível constitucional, mas aquela mais favorável ao trabalhador e mostra-se descabido dizer que os servidores públicos não o são. Por sinal, a própria Lei nº 8.112 contém a outorga de direitos que não estão sequer no rol do artigo 7º da Constituição Federal e para exemplificar cito a licença para tratamento da própria saúde por até dois anos e o prêmio por assiduidade. Se de um lado podemos ter como inviabilizada a formalização de convenção coletiva de trabalho, visto que a ordem jurídica exclui a formação de sindicatos de pessoas jurídicas - União, Estados e Municípios - de outro não se pode deixar de reconhecer que estes últimos podem firmar acordos coletivos, a menos que se queira alijar, no campo interpretativo, preceitos da própria Carta, tomando-os, também, por inconstitucionais. É que, na remissão contida no § 2º do artigo 39 supramencionado, há indicação de dois incisos do artigo 7º que versam justamente sobre o instrumento que é o acordo coletivo. Refiro-me aos incisos VI e XIII. O primeiro, após dispor sobre a irredutibilidade salarial, afasta-a desde que em convenção ou acordo coletivo as partes ajustem a respeito. O segundo indica como via idônea à adoção quer do regime de compensação de horário, quer o de redução de jornada, o acordo coletivo.

Ora, difícil é conceber não só o enfoque limitativo da remissão, como também a feitura de acordo coletivo que somente beneficie o Estado, a menos que se tenha o sindicato da categoria profissional dos servidores como integrado por "pelegos", vocábulo outrora consagrado para designar aqueles que atuavam como dirigentes sindicais sem independência, ou seja, presos à autoridade do Ministério do Trabalho.

Frise-se, por oportuno, que, no tocante ao inciso VI, a remissão contida no § 2º somente se justifica quanto à parte final, já que, em relação à regra básica nele contida, ter-se-ia a superposição, pois o inciso XV do artigo 37 da Carta dispõe especificamente sobre a irredutibilidade de vencimentos.

A forma viável de o Estado chegar à redução dos salários, à compensação da jornada ou à redução desta é, como está na Lei Máxima - incisos VI e XIII do artigo 7º, aplicável aos servidores por remissão inserta no § 2º do artigo 39 - negociando - e, como é óbvio, a negociação não é via de mão única, sob pena de revelar-se unilateral e, portanto, uma verdadeira imposição.

Peço vênias ao nobre Relator para dele divergir. Entendo que a negociação coletiva está assegurada pela própria Constituição Federal, quer implicitamente, ao prever o direito à

sindicalização e à greve, quer por meio de remissão expressa - incisos VI e VII do artigo 7º, no que dispõem que os salários e a jornada de trabalho podem ser reduzidos, desde que isto ocorra mediante acordo coletivo - § 2º do artigo 39.

De qualquer maneira, dentre as interpretações possíveis, deve ser agasalhada a que conduza à compatibilidade do texto com a Carta. Impossível é concluir pela inconstitucionalidade de um preceito de lei mediante presunção discrepante da normalidade, sendo que do administrador somente pode esperar-se procedimento harmônico com os princípios que norteiam os atos da Administração Pública. Frente às limitações constitucionais, as negociações com os servidores certamente não terão a amplitude daquelas ligadas ao setor privado, mas daí excluí-las é olvidar o próprio texto constitucional além de retroagir-se a fase em relação à qual não se deve guardar saudade.

[...]

Segui percorrendo acerca dos dissídios individuais e coletivos, bem como sobre a competência da Justiça do Trabalho, hoje reforçada pela Emenda Constitucional nº 45/04.

Continuo transcrevendo o voto - que não lerei, não precisam se assustar - para efeito de documentação:

[...]

#### DO DIREITO AO AJUIZAMENTO DE DISSÍDIOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS PERANTE A JUSTIÇA DO TRABALHO

Até 5 de outubro de 1988, à Justiça do Trabalho competia conciliar e julgar dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores e, mediante lei, outras controvérsias oriundas da relação de trabalho, sendo que o poder normativo a ela atribuído estava vinculado à especificação de hipóteses mediante lei - artigo 142 da Carta de 1969.

Por sua vez, dispunha o artigo 110 da Constituição Federal de 1969 competir aos juizes federais, com recurso para o então Tribunal Federal de Recursos, julgar litígios decorrentes das relações de trabalho dos servidores com a União, inclusive as autarquias e as empresas públicas federais. Na época, em relação aos servidores, descabia cogitar do exercício do poder normativo por órgão do Judiciário, já que inexistente o direito à sindicalização. O deslocamento da competência da Justiça do Trabalho para a Justiça Federal decorreu da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, de autoria da Junta Militar e, portanto, data de uma época de luminosidade democrática duvidosa.

Com a Carta de 1988, introduziu-se sensível modificação. Em primeiro lugar, abandonou-se a referência a dissídios individuais e coletivos entre empregados e empregadores, substituindo-se o vocábulo empregados por trabalhadores, gênero do qual aqueles - empregados - são espécies. Com isto, afastou-se a vinculação de outrora, no que limitava a atuação da Justiça do Trabalho às controvérsias resultantes do contrato individual de trabalho, a menos que a lei a estendesse a outras controvérsias. Em segundo lugar, com a cláusula "[...] abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta, dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União[...]" inserida no corpo permanente da Constituição e, sem que se fizesse repetir norma semelhante à do artigo 110 da Lei Básica anterior, estabeleceu-se a competência do Judiciário Trabalhista para as controvérsias individuais e coletivas que viessem a envolver as citadas pessoas de direito público e os respectivos servidores, pouco importando o regime jurídico único que viesse a ser adotado. Em terceiro lugar, previu-se, como salientado no item anterior, o direito dos servidores públicos à sindicalização e à greve.

Analiso primeiramente o ataque direcionado pelo requerente desta ação direta de inconstitucionalidade à referência contida no artigo 240, letra "e" da Lei nº 8.112/90, ao direito dos servidores públicos ao ajuizamento de dissídios coletivos. O dispositivo repete a norma da primeira parte do artigo 114 da Carta, na qual, após a alusão aos dissídios individuais e coletivos a envolver trabalhadores e empregadores, visualizando-se a possibilidade de o regime único não ser o da Consolidação das Leis do Trabalho e, portanto, de não se poder enquadrar o Estado como empregador tal como definido nesta última, dispôs-se mediante preceito específico, tornando-se estreme de dúvidas a competência da Justiça do Trabalho para julgar os citados dissídios, ainda que propostos contra pessoas jurídicas de direito público interno. Desprezando-se a referência aos empregadores, aludiu-se aos entes de direito público como abrangidos pela norma, ou seja, como sujeitos nas relações mantidas com os servidores, inegavelmente compreendidos no gênero "trabalhadores".

Ainda que pudesse pesar alguma dúvida sobre o alcance do dispositivo, a Lei nº 8.112/90 tem enquadramento na parte final do artigo, ou seja, na previsão de que o legislador ordinário pode incluir, no âmbito de competência da Justiça do Trabalho, outras controvérsias oriundas da relação de trabalho, o que, sob a inspiração de idêntica regra da Carta anterior, já havia ocorrido em relação aos avulsos e aos pequenos empreiteiros.

Também não procede a articulada impropriedade do exercício do poder normativo quanto a entes de direito público. A norma do artigo 169 da Constituição Federal está dirigida de modo a obstaculizar a atuação direta do administrador, não sendo aplicável ao próprio Estado no que, mediante a ação do Judiciário, é chamado a dirimir um conflito de interesses. Portanto, sofre ela temperamento por preceito da própria Carta, valendo notar, relativamente ao orçamento, que nesta restou prevista a abertura de crédito suplementar ou especial. De qualquer modo, o ajuizamento do dissídio coletivo não visa apenas ao aumento do que percebido pela prestação dos serviços, mas múltiplos aspectos relativos à forma pela qual esta ocorre. Cabe ainda ter presente que o poder normativo assegurado com exclusividade, na órbita do Judiciário, à Justiça do Trabalho, não é absoluto e sofre as limitações decorrentes de normas constitucionais, sendo certo que o inciso IX do artigo 49 revela caber ao Congresso Nacional zelar pela preservação da respectiva

atividade precípua - legislativa - isto em face da atribuição normativa dos outros Poderes, ou seja, do Executivo e do Judiciário.

O que não transparece crível é que a Constituição Federal encerre preceitos conflitantes. A não se admitir a possibilidade de ajuizamento de dissídio coletivo, quer pelo sindicato dos servidores, quer pela própria União perante a única Justiça que possui poder para julgá-los - o normativo - estar-se-á esvaziando por completo a previsão relativa à sindicalização e à greve, ambas inerentes a movimentos coletivos, e, o que é pior, criando campo propício à perpetuação dos conflitos, sem que se assegure a uma das partes - à categoria profissional ou à União, ou mesmo ao Ministério Público - o ingresso no Judiciário objetivando colher prestação jurisdicional que os dirima.

No campo dos dissídios individuais, às razões supra soma-se outra. A concluir-se que à Justiça do Trabalho não compete julgar as controvérsias oriundas do chamado regime único, o preceito do artigo 114 da Constituição Federal tornar-se-á de natureza transitória, muito embora compreendido no corpo permanente da Carta, ficando limitado às demandas ajuizadas após 1988 que digam respeito a relações jurídicas regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho, ainda que nele não se tenha mais a alusão a empregados e empregadores. Por sua vez, os conflitos concernentes à observância da Lei nº 8.112/90 ficarão fora do crivo do Judiciário, pois também não podem ser tidos como compreendidos na definição da competência dos juízes federais, isto tendo em vista a circunstância de o inciso I do artigo 109 da Carta conter exclusão explícita não só das causas ligadas à falência, como também a acidentes de trabalho e aquelas sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho. Aliás, cabe mesmo indagar a razão de ser da referência às causas sujeitas à Justiça do Trabalho, porquanto, excluídas aquelas relativas ao regime único e que, portanto, envolvam servidores e União, não vejo outras que possam ser tidas como sujeitas à competência da Jurisdição Federal civil e especializada, de direito e de equidade, que é a do Trabalho.

Frise-se, por oportuno, que não procede a singular explicação contida no parecer para a parte final do artigo 114 da Constituição Federal, no que dispõe sobre a possibilidade de o legislador ordinário vir a elastecer a competência da Justiça do Trabalho, o que, aliás, está contido, também, no artigo 113. Tratando-se de preceito tomado de empréstimo de Cartas anteriores, sempre foi interpretado como viabilizador da inclusão de outras demandas, não consideradas as normas procedimentais, mas os envolvidos em relação de trabalho. Daí jamais haver sido argüida a pecha quanto a atos normativos que dispuseram sobre a matéria, como ocorreu em relação aos avulsos e aos pequenos empreiteiros. Na expressão "controvérsia" sempre se teve como incluídos os mais diversos procedimentos. Por outro lado, dizer-se que a Justiça do Trabalho, cujos órgãos vêm sendo aumentados em grande número para fazer frente à nova carga de processos - foram criadas quase quatro centenas de novas Juntas, vários Tribunais e aumentados outros, não tem competência para julgar demandas que envolvam as pessoas jurídicas de direito público interno é restringir o preceito do artigo 114 apenas às controvérsias que envolvam organismos e Estados estrangeiros é de todo paradoxal.

Inegavelmente, a Constituição de 1988 alargou a competência da Justiça do Trabalho, aproximando o Estado, quanto ao tratamento jurisdicional, dos demais tomadores de serviços, o que se harmoniza com os melhores ideais democráticos. No artigo

27, § 10, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias apenas foram ressalvadas as ações já em andamento na Justiça Federal.

É tempo de avançar-se, de experimentar-se novos dias, e concluir-se, a esta altura, quer pela inconstitucionalidade da negociação coletiva que o Congresso Nacional em boa hora restabeleceu mediante derrubada de veto, quer dos dispositivos relativos à competência da Justiça, também Federal, do Trabalho, discrepa da Carta de 1988, tornando inócuos preceitos nela contidos.

Por tudo, peço vênica ao ilustre Relator para julgar improcedente o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade. Tenho como constitucionais os dispositivos acatados, ou seja, as alíneas "d" e "e" do artigo 240 da Lei nº 8.112/90.

Então, mais confortado, presente a nova óptica do Supremo - e sempre é tempo de abandonar o misoneísmo, a aversão a tudo que é novo, e de evoluir acompanhando a sempre ilustrada maioria já formada -, fixo as seguintes condições, temporárias e considerados os envolvidos nos mandados de injunção, 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, temporária, pacífica e parcial de prestação pessoal de serviços ao Estado do Espírito Santo.

Art. 3º Caberá ao Sindicato dos Servidores Policiais Civis 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 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;

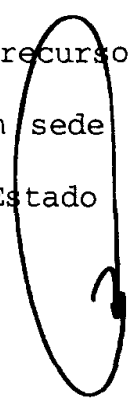
II - seja motivada pela superveniência de fato novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação estabelecida.

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.

Esclareço que essas condições dizem respeito ao Mandado de Injunção nº 670-9/ES. Nos demais, assim procedo, com as seguintes peculiaridades:

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.

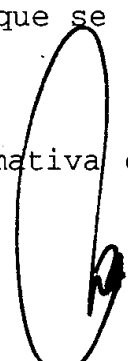
b) Mandado de Injunção nº 712-8/PA - é assegurado o direito de greve aos servidores públicos do Poder Judiciário do Estado do Pará. Incumbirá ao Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará a representação dos servidores. A competência para decidir sobre a procedência, total ou parcial, 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.



Quanto à fixação de prazo para o Congresso legislar, a interpretação sistemática da Constituição Federal não a autoriza. Nem mesmo no processo objetivo, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, isso é possível, o que se dirá em mandado de injunção, a revelar relação subjetiva.

Há de se aguardar a opção político-normativa da Casa competente.

É como voto.




25/10/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhora Presidente,  
saliento que não podemos simplesmente adotar, quanto ao serviço  
público, as regras que dizem respeito à prestação de serviço no  
campo privado.



25/10/2007

TRIBUNAL PLENO

**MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhora Presidente, parto da Constituição, mas vislumbro também uma resistência no que o Supremo - e aí haveria a quebra da harmonia entre os Poderes - viesse a determinar uma atividade precípua de outro Poder, e esse não a cumprisse, principalmente o Legislativo, já que sabemos que todo diploma decorre, como consignei em voto, de uma opção política dos representantes dos Estados e do povo, que são os senadores e deputados.

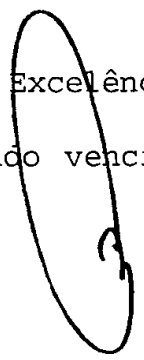
Penso até que é um passo muito largo impor-se ao Congresso prazo para legislar, quando, antes, não fixávamos, nem mesmo no mandado de injunção, as condições para o exercício do direito.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Até porque isso apenas se dá, salvo melhor juízo, com base no artigo 103, § 2º, da Constituição, quando se trata de ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - De qualquer modo, apenas cientificamos.

(O SR. MINISTRO MENEZES DIREITO - Pediu para não anotar).

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Se Vossa Excelência fizer uma pesquisa, verá que sou coerente. Devo ter ficado vencido



porque não fixo o prazo. E não o faço porquanto, se descumprido o prazo, para não haver o descrédito do Supremo, teremos que contar com instrumental próprio à suplantação do ato omissivo.

Se vier uma reclamação pelo descumprimento da decisão, do pronunciamento do Supremo, julgaremos procedente o pedido? Qual será a consequência? Substituiremos os deputados e senadores? Aí está o problema.



**25/10/2007****TRIBUNAL PLENO****MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0 DISTRITO FEDERAL****V O T O**

A Sra. Ministra Ellen Gracie (Presidente) - Senhores Ministros, o último voto é o meu.

A matéria foi, realmente, brilhantemente abordada. Apenas peço vênica aos colegas que estabeleceram condições específicas, para acompanhar, em toda a sua extensão, o voto inicialmente proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, no MI 708.

Somo, portanto, o meu voto à corrente majoritária.



**PLENÁRIO****EXTRATO DE ATA****MANDADO DE INJUNÇÃO 708-0**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

IMPTE.(S): SINTEM - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO

MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA

ADV.(A/S): JALDEMIRO RODRIGUES DE ATAÍDE JÚNIOR E  
OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL

**Decisão:** Após o voto do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator), conhecendo do mandado de injunção e determinando a aplicação da Lei nº 7.783/89, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence e Celso de Mello. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 24.05.2007.

**Decisão:** Após o voto-vista do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, concedendo o mandado de injunção para aplicar a solução que preconiza tão-somente à categoria representada pelo Sindicato requerente, e dos votos dos Senhores Ministros Direito Menezes, Cármen Lúcia, Celso de Mello e Carlos Britto, acompanhando o Relator, que também deferia o mandado de injunção, nos termos de seu voto, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Eros Grau. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 19.09.2007.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, nos termos do voto do Relator, conheceu do mandado de injunção e propôs a solução para a omissão legislativa com a aplicação da Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, no que couber, vencidos, parcialmente, os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, que limitavam a decisão à categoria representada pelo sindicato e estabeleciam condições específicas para o exercício das paralisações. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia, com voto proferido em assentada anterior. Plenário, 25.10.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso do



Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Eros Grau e Menezes Direito.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr.  
Roberto Monteiro Gurgel Santos.

Luiz Tomimatsu  
Secretário