

13/06/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.213 RONDÔNIA**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO  
ESTADO DE RONDÔNIA  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. DIREITO DE GREVE DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REGULAMENTAÇÃO POR LEI ESTADUAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.

1. Esta Corte firmou entendimento segundo o qual a locução constitucional “regime jurídico dos servidores públicos” corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. (ADI 1197, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJe de 31/5/2017)

2. A norma impugnada, ao disciplinar o exercício do direito de greve dos servidores públicos do Estado de Rondônia, apresenta peculiar disciplina normativa concernente à relação jurídica havida entre os servidores públicos estaduais e a Administração Pública.

3. Considerada a iniciativa parlamentar da norma impugnada, é de se reconhecer sua inconstitucionalidade formal (art. 61, §1º, II, c, CF).

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo

**ADI 5213 / RO**

Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência da Senhora Ministra CÁRMEN LÚCIA, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, acordam em julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 3.301/2013, com as alterações promovidas pela Lei 3.451/2014, ambas do Estado de Rondônia. Ausentes, justificadamente, os Ministros Luiz Fux, Ricardo Lewandowski e Celso de Mello.

Brasília, 13 de junho de 2018.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.213 RONDÔNIA**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de Rondônia em face da Lei Estadual 3.301/2013, com as alterações promovidas pela Lei 3.451/2014, dispondo sobre termos e limites do exercício de direito de greve dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional do Estado de Rondônia, em razão da alegada ofensa aos artigos 1º; 9º, §§ 1º e 2º; 25, § 1º; 37, II e VII; e 60, § 4º, da Constituição Federal.

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º. Fica assegurado o direito de greve aos trabalhadores da Administração direta, Autárquica, Fundacional, dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública do Estado de Rondônia, competindo decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender, respeitados os limites estabelecidos nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 3.451/2014)

Parágrafo único. Considera-se exercício legítimo do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial das atividades e serviços públicos, ressalvados aqueles essenciais às necessidades inadiáveis da comunidade, após frustradas as alternativas de negociação entre a entidade sindical e o poder público.

Art. 2º. Cabe à entidade representativa dos servidores

**ADI 5213 / RO**

públicos convocar, na forma do seu estatuto, assembleia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação dos serviços.

§ 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.

§ 2º. Na falta de entidade sindical, os trabalhadores instituirão comissão de negociação mediante assembleia geral com os trabalhadores interessados, sendo estes no mínimo cinquenta por cento da categoria.

§ 3º. O movimento grevista será considerado legal se atender aos limites desta Lei e, também, aos seguintes requisitos:

I – comunicação, por escrito, aos chefes dos três poderes públicos e ao Ministério Público, à população e ao dirigente do órgão ou entidade, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas;

II – manutenção de 30% (trinta) por cento das atividades e serviços essenciais, assim entendidos aqueles que atendam às necessidades inadiáveis da comunidade, e na sua falta, 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; e

III – esclarecimento à população sobre os motivos, abrangência e estimado tempo de duração da greve, bem como a maneira pela qual se pretende assegurar o atendimento às necessidades inadiáveis da comunidade, através de publicidade nos meios de comunicações.

Art. 4º. Apresentada a pauta de reivindicações aos Poderes, Órgãos, Fundações ou Autarquias, cada um, no seu âmbito de atuação, adotará os seguintes procedimentos (Redação dada pela Lei nº 3.451/2014):

I – instalará o processo de negociação; e

II – manifestar-se-á sobre as reivindicações no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados do seu recebimento,

**ADI 5213 / RO**

acolhendo-as apresentando proposta conciliatória ou fundamentando a impossibilidade de seu atendimento.

Art. 5º. É garantido aos servidores em greve, sem prejuízo de outros direitos previsto em lei:

I – a livre divulgação do movimento grevista à população e aos demais servidores;

II – a persuasão dos servidores visando a sua adesão ao movimento grevista, mediante o emprego de meios pacíficos;

III – a arrecadação de fundos para o movimento grevista; e

IV – a prestação de esclarecimentos a população sobre os motivos e objetivos da greve.

§ 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 direta, Autárquica, Fundacional, Poderes Legislativo e Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública, que constituem violação, ameaça ou constrangimento ao exercício dos direitos e garantias fundamentais (Redação dada pela Lei nº 3.451/2014).

§ 2º. As manifestações e atos de convencimento utilizados pelos grevistas 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.

§ 3º. É vedado à Administração, Direta, Autárquica, Fundacional, aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Tribunal de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública, sob pena de responsabilidade das autoridades, por qualquer forma constranger servidor a comparecer ao trabalho, frustrar o exercício dos direitos previstos nesta Lei ou praticar qualquer tipo de retaliação individual ou coletiva, após a cessação do movimento (Redação dada pela Lei nº 3.451/2014).

Art. 6º. Constitui abuso do direito de greve:

I – a paralisação que não atenda, às formalidades para convocação da assembleia geral dos servidores e o quorum

**ADI 5213 / RO**

específico para deliberação;

II – a paralisação de serviços sem a devida comunicação à Administração, com a antecedência mínima prevista no artigo 3º;

III – a recusa à prestação dos serviços e atividades essenciais, no percentual mínimo estabelecido pelo artigo 3º, e

IV – a manutenção da greve após a celebração de acordo ou de decisão judicial que tenha declarado a ilegalidade do movimento grevista.

Parágrafo único. Não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que tenha por objetivo exigir o cumprimento de leis ou acordos que estejam em pleno vigor.

Art. 7º. A responsabilidade pelos atos praticados durante a greve será apurada, no que couber, nas esferas administrativas, civil e penal.

§ 1º. As sanções administrativas, civis e penais poderão cumular-se sendo independentes entre si.

§ 2º. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

Art. 8º. É vedada à Administração Direta, Autárquica e Fundacional, aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Tribunal de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública praticar, durante período de greve, nos órgãos ou entidades públicas cujas atividades estejam interrompidas ou prejudicadas, os seguintes atos (Redação dada pela Lei nº 3.451/2014):

I – demissão de servidor, exceto aquelas aplicadas em processo judicial ou administrativo fundada em fatos não relacionados ao movimento grevista;

II – exoneração de servidor ocupante de cargo em comissão ou de função gratificada, exceto a pedido;

III – nomeação de novos servidores para o exercício de cargo efetivo;

IV – contratação por tempo determinado prevista no artigo 37, IX, da Constituição Federal; e

V – contratação de terceiros para a execução de serviços

**ADI 5213 / RO**

prestados usualmente por servidor.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo implicará a nulidade do ato respectivo e a responsabilização da autoridade que o praticou ou determinou.

Art. 9º. 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 direta, Autárquica, Fundacional, dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública, com a participação da entidade sindical ou de comissão de negociação constituída pela categoria (Redação dada pela Lei nº 3.451/2014).

Art. 10. Esta Lei aplica-se aos movimentos grevistas que tenham iniciado após a sua vigência, bem como aqueles que ainda não tenham findado.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O requerente sustenta que não caberia aos Estados-Membros legislar sobre direito de greve, o que representaria afronta ao pacto federativo estabelecido pela Constituição Federal. Outrossim, afirma que esta Corte teria pacificado a matéria quando do julgamento dos mandados de injunção 670, 708 e 712, nos quais foi determinada a aplicação da lei de greve dos trabalhadores privados aos servidores públicos e fixado prazo ao Congresso Nacional para legislar sobre a matéria. Por fim, a legislação impugnada também implicaria ofensa à ampla liberdade conferida pelo texto constitucional ao Chefe do Poder Executivo quanto ao provimento dos cargos em comissão, na medida em que inviabilizaria a exoneração dos ocupantes desses cargos, bem como a nomeação de novos servidores, durante o período de greve.

Em 2/1/2015, o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, no exercício da Presidência, indeferiu a liminar requerida. Determinou que fossem solicitadas informações à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia e remetidos os autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, para manifestação.

**ADI 5213 / RO**

A Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia apresentou as informações requeridas, ressaltando que a edição da norma impugnada deu-se em estrita observância ao art. 29, VI e VIII, da Constituição Estadual. Diante da inércia da União em legislar sobre o direito de greve do servidor público, o Poder Legislativo estadual estaria autorizado a normatizar a disciplina do tema no Estado.

O Advogado-Geral da União manifestou-se no sentido da procedência parcial do pedido veiculado na inicial, devendo ser declarada a inconstitucionalidade do art. 8º, II, da Lei Estadual 3.301/2013. Isso porque referido dispositivo, ao vedar a exoneração de servidor ocupante de cargo em comissão ou de função gratificada durante o período de greve, vulneraria o art. 37, II e V, da Constituição Federal, que prevê serem de confiança e de livre exoneração, respectivamente, as funções gratificadas e os cargos em comissão. No mais, argumenta que a edição da legislação estadual em comento, a tratar do direito de greve dos servidores públicos estaduais, não representaria invasão da esfera de competência legislativa da União, cabendo aos Estados-Membros dispor sobre o regime jurídico dos seus servidores públicos estatutários, em sintonia com a capacidade de auto-organização e autoadministração, previstas nos arts. 18 e 25 da Constituição.

O Procurador-Geral da República pugnou pela total procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade formal da legislação estadual, ante o vício de iniciativa, tendo em conta a ofensa ao art. 61, § 1º, II, "a" e "c", da Constituição Federal. Afirmou, por outro lado, não vislumbrar ofensa ao pacto federativo, na medida em que a União permanece omissa na disposição de regras gerais sobre o direito de greve de servidores públicos. Caberia, assim, aos Estados-Membros legislar de forma suplementar sobre o tema e estabelecer regras específicas aplicáveis a seus próprios servidores, consoante o art. 24, §§ 2º e 3º, da Carta Constitucional.

É o relatório.



13/06/2018

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.213 RONDÔNIA****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** Na presente ação direta, o requerente ataca as disposições constantes da Lei Estadual 3.301/2013, com as alterações promovidas pela Lei 3.451/2014, ambas do Estado de Rondônia. Segundo alegado, referida norma implicaria ofensa ao pacto federativo, na medida em que os Estados-Membros não disporiam de competência para legislar sobre direito de greve. Sustenta-se, ainda, que a legislação impugnada ofenderia a ampla liberdade conferida pelo texto constitucional ao Chefe do Poder Executivo quanto ao provimento dos cargos em comissão.

Em síntese, a norma impugnada: (a) assegura o direito de greve dos servidores estaduais, desde que respeitados os limites que impõe; (b) determina a realização de assembleia geral dos servidores para que deliberem sobre a paralisação de serviços; (c) estabelece as hipóteses em que se considerará legítima a paralisação, impondo a realização de prévia negociação entre poder público e entidades sindicais; (d) estabelece o procedimento das tratativas entre o poder público e os representantes do movimento grevista; (e) fixa direitos aos servidores em greve; (f) veda atos da administração pública que impliquem constrangimento aos servidores; (g) elenca hipóteses em que configurado o abuso do direito de greve; (h) dispõe sobre a responsabilidade civil, administrativa e penal pelos atos praticados durante o movimento paredista; (i) veda a demissão, exoneração e nomeação durante a greve; e (j) dispõe sobre a compensação de horas não trabalhadas e o respectivo pagamento pela administração pública.

Consta do sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia que o Projeto de Lei 1.017/2013 e o Projeto de Lei 1.344/2014, que deram origem, respectivamente, às Leis Estaduais 3.301/2013 e 3.451/2014, são provenientes de iniciativa parlamentar.

**ADI 5213 / RO**

Ocorre que a jurisprudência desta Corte direciona-se no sentido de reconhecer a obrigatoriedade de os Estados-Membros observarem a disciplina constante do art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal, dispositivo que determina serem de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Nesse sentido: ADI 217, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno, DJU de 13/9/2002; ADI 5.091 MC-Ref, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 4/3/15; ADI 3.564, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 9/9/14; ADI 4.211, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Pleno, DJe de 22/3/2016; ADI 5.075, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Pleno, DJe de 8/9/15; e ADI 2.466, Rel. Min. EDSON FACHIN, Pleno, DJe de 6/6/2017.

Em precedente de relatoria do Ministro CELSO DE MELLO, esta Corte firmou entendimento segundo o qual “a locução constitucional *regime jurídico dos servidores públicos* corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo” (ADI 1197, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJe de 31/5/2017, grifos no original). Naquela oportunidade, Sua Excelência afirmou que:

**“Não se pode perder de perspectiva, neste ponto – e especialmente no que concerne ao sentido da locução constitucional *regime jurídico dos servidores públicos* –, que tal expressão exterioriza o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes.**

**Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende, como enfatiza a jurisprudência desta Corte (ADI 1.381-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.867/ES, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às**

**ADI 5213 / RO**

formas de nomeação; **(c)** à realização do concurso; **(d)** à posse; **(e)** ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; **(f)** às hipóteses de vacância; **(g)** à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); **(h)** aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária, **(i)** às reposições salariais e aos vencimentos; **(j)** ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; **(k)** aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; **(l)** às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; **(m)** aos deveres e proibições; **(n)** às penalidades e sua aplicação; **(o)** ao processo administrativo”.

Verifica-se que a norma impugnada na presente ação direta, ao disciplinar o exercício do direito de greve dos servidores públicos do Estado de Rondônia, apresenta peculiar disciplina normativa concernente à relação jurídica havida entre os servidores públicos estaduais e a Administração Pública. Referida disciplina normativa modifica a configuração do regime jurídico administrativo dos servidores públicos daquela unidade da Federação, especificamente quando tal regime jurídico esteja temporariamente inserido no contexto de movimento paredista.

Tendo isso conta, constata-se que a norma estadual em comento padece de vício de inconstitucionalidade formal, na medida em que, resultante de projetos de lei de iniciativa parlamentar, vulnera o disposto no art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal. O vício foi devidamente notado pelo Procurador-Geral da República, que se manifestou nos seguintes termos:

“Embora tal matéria não tenha sido ventilada na petição inicial, verifica-se que as normas impugnadas padecem de inconstitucionalidade em face do art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição do Brasil, que fixa iniciativa privativa do Poder

**ADI 5213 / RO**

Executivo para instaurar processo legislativo sobre “criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração” e “servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”.

Tais normas são de observância obrigatória pelos Estados, por força do princípio da simetria, de maneira que, na esfera estadual, cabe aos governadores a iniciativa legislativa sobre remuneração e regime jurídico dos servidores públicos estaduais”.

Registre-se, por fim, que a jurisprudência do Tribunal é firme no sentido de se reconhecer o caráter aberto da causa de pedir no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade. Nesse sentido: ADI 3.576, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Pleno, DJ de 2/2/07; ADI 179, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 28/3/2014; ADI 4.303, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, DJe de 28/8/2014; e ADI 1.606 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, DJ de 31/10/1997. Assim, quando da apreciação de demandas veiculadas nesta sede processual, é permitido à Corte levar em consideração, nas suas razões de decidir, parâmetros constitucionais não expressamente consignados na petição inicial da ação ajuizada.

Considerada a iniciativa parlamentar da norma impugnada, circunstância que, ainda não invocada diretamente pelo requerente, pode ser levada em consideração pela Corte, dado que a *causa petendi* nessa ação é aberta, é de se reconhecer a inconstitucionalidade formal do diploma impugnado.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a ação para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 3.301/2013, com as alterações promovidas pela Lei 3.451/2014, ambas do Estado de Rondônia.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.213**

PROCED. : RONDÔNIA

**RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 3.301/2013, com as alterações promovidas pela Lei 3.451/2014, ambas do Estado de Rondônia. Ausentes, justificadamente, os Ministros Luiz Fux, Ricardo Lewandowski e Celso de Mello. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 13.6.2018.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

p/ Doralúcia das Neves Santos  
Assessora-Chefe do Plenário