

05/08/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 232 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. TEORI ZAVASCKI**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
**ADV.(A/S)** : JOSE EDUARDO SANTOS NEVES  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**EMENTA:** CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ART. 77, XXIII. IMPEDIMENTO À SUBSTITUIÇÃO DE TRABALHADORES DE EMPRESAS PRIVADAS POR SERVIDORES, RESSALVADA A LEGISLAÇÃO FEDERAL. LEGITIMIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE COMPROMETIMENTO DAS COMPETÊNCIAS DO GOVERNADOR DO ESTADO. MERA EXPLICITAÇÃO DE PRÁTICA DESABONADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. A experiência jurisprudencial dessa Suprema Corte consolidou ao longo do tempo o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo presentes na Constituição Federal incorporam noções elementares do modelo de separação (e interação) dos poderes públicos constituídos, o que as torna de observância mandatória no âmbito das ordens jurídicas locais, por imposição do art. 25 da CF.

2. Desde que (a) respeitadas as linhas básicas que regem a relação entre poderes na Federação - no que se incluem as regras de reserva de iniciativa - e desde que (b) o parlamento local não suprima do Governador de Estado a possibilidade de exercício de uma opção política legítima dentre aquelas contidas na sua faixa de competências típicas, pode a Constituição Estadual dispor de modo singular a respeito do funcionamento da respectiva Administração Pública.

3. O inciso XXIII do art. 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro não retira do Governador do Estado uma alternativa viável de aproveitamento dos servidores locais, mas apenas proíbe que a substituição dos grevistas venha a ser implementada para servir a pretextos outros, que não a emergencialidade.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

**ADI 232 / RJ**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, em julgar improcedente o pedido formulado na ação, nos termos do voto do Relator. Vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski (Presidente), que julgavam procedente a ação.

Brasília, 5 de agosto de 2015.

Ministro TEORI ZAVASCKI  
Relator

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 232 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. TEORI ZAVASCKI**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **JOSE EDUARDO SANTOS NEVES**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):** Em exame ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro para objetar contra a validade constitucional do inciso XXIII do artigo 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, cuja literalidade é a seguinte:

Art. 77. (...)

XXIII – ressalvada a legislação federal aplicável, ao servidor público estadual é proibido substituir, sobre qualquer pretexto, trabalhadores de empresas privadas em greve;

O requerente pondera que o dispositivo em questão seria formal e materialmente desconforme com o texto da Constituição Federal. A sua invalidade decorreria do desatendimento das regras de iniciativa constantes dos artigos 61, II, “b” e “c”; e 84, II e IV, que atribuiriam ao chefe do Poder Executivo local a prerrogativa de iniciar os processos legislativos pertinentes à organização administrativa do Estado e ao regime jurídico de seus servidores públicos.

Sustenta que, como a regra atacada não faz distinção entre as “empresas privadas” por ela atingidas, ela alcançaria empresas públicas, sociedades de economia e também as concessionárias de serviços públicos, sem exceção. Com isso, retiraria do Governador do Estado a prerrogativa de adotar medidas para neutralizar os efeitos dramáticos de eventuais paralisações, tolhendo-o, assim, na direção superior dos serviços que lhe são subordinados.

**ADI 232 / RJ**

Convocada a se manifestar, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro informou ser imprópria a presunção de que o texto impugnado não teria ressalvado as concessionárias, *“já que dispensável tal excepcionalidade, uma vez que ela está implícita na regra, porque, à evidência, os serviços públicos prestados pelas concessionárias não podem sofrer solução de continuidade”* (fl. 44). Quanto ao vício de forma suscitado, afirmou que o Poder Constituinte outorgado segundo o art. 11 do ADCT não estaria condicionado à observância das regras de iniciativa.

O Advogado-Geral da União (fls. 51/59) acedeu aos argumentos prestados pela Assembleia local, acrescentando que o Poder Constituinte estadual estaria vinculado apenas aos princípios da Constituição Federal, e não à disciplina por ele conferida a toda e qualquer matéria.

O Procurador-Geral da República concluiu de maneira convergente, em parecer que opina pela improcedência do pedido.

Por ofício juntado aos autos em 1º/3/2002, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro corroborou a vigência do dispositivo hostilizado, situação que se mantém até a presente data.

É o relatório.

05/08/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 232 RIO DE JANEIRO****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):** 1. A argumentação deduzida na inicial acentua basicamente a linha da ilegitimidade formal. Alega-se, em suma, que ao inscrever no texto da Constituição do Estado do Rio de Janeiro uma vedação à substituição de trabalhadores de empresas privadas por servidores públicos, a Assembleia Constituinte local teria se apropriado de um juízo político que caberia unicamente ao Governador do Estado, a quem a Constituição Federal teria reservado a prerrogativa de dar início a processos legislativos sobre o regime jurídico dos servidores e sobre a organização da Administração Pública local, bem como a autoridade para conduzir a direção superior do Executivo.

Realmente, a experiência jurisprudencial dessa Suprema Corte consolidou ao longo do tempo o entendimento de que as regras básicas do processo legislativo presentes na Constituição Federal incorporam noções elementares do modelo de separação (e interação) dos poderes públicos constituídos, o que as torna de observância inafastável no âmbito das ordens jurídicas locais, por imposição do art. 25 da CF.

As regras de iniciativa reservada, por demarcarem de forma incisiva o terreno de competências privativas assinaladas a cada uma das instâncias políticas do país, estão entre as disposições mais representativas da identidade institucional da Federação brasileira, e por isso mereceram capítulo especial no repertório de julgados do Tribunal. Interpretando-as, o Supremo Tribunal Federal asseverou que à força normativa das regras de iniciativa corresponde não apenas um encargo positivo a ser cumprido pelas Assembleias Legislativas – que ficam obrigadas a reproduzi-las – mas também uma eficácia negativa, que as impede de abordar, ainda que por deliberação em momento constituinte, temas que são alçados à iniciativa de outras autoridades públicas.

Nesse sentido, a Corte já resolveu, a respeito da própria Constituição

**ADI 232 / RJ**

Estadual do Rio de Janeiro, que não poderia ter a Assembleia Legislativa fluminense vindo a (a) tratar dos requisitos para ingresso no serviço público, estabelecendo um prazo mínimo de 5 anos de exercício como condição para o acesso (ADI 243, Red. p/ acórdão Min. Marco Aurélio, DJ de 29/11/2002); (b) facultar a transformação em pecúnia de períodos de licença especial e férias não gozadas (ADI 227, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 18/5/2001); (c) assegurar o direito de nomeação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a todo e qualquer candidato aprovado dentro do número de vagas para concursos (ADI 2931, Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 29/9/2006); e (d) impor o pagamento de décimo terceiro salário em data e forma definidas (ADI 1448, Red. p/ acórdão Min. Joaquim Barbosa, DJe de 10/10/2007).

Em todos esse casos, predominou a compreensão de que, ao trazer para a positividade superior da Constituição Estadual conteúdos que deveriam merecer ponderação em sede de legislação ordinária, a Assembleia Legislativa teria suprimido da avaliação do chefe do Poder Executivo local a conveniência e a oportunidade de propor o debate a respeito de temas que estariam tipicamente submetidos à sua alçada política, como o são aqueles relativos à remuneração de cargos, empregos e funções (art. 61, § 1º, I, "a", da CF), ao regime jurídico dos servidores (art. 61, § 1º, I, "c", da CF), bem como à organização da administração local (art. 61, § 1º, I, "e", da CF).

Permitir o tratamento desses temas diretamente no texto da Constituição Estadual equivaleria, portanto, a esvaziar as competências próprias do chefe do Poder Executivo.

2. Contudo, isso não quer dizer que toda e qualquer norma federal referente à Administração Pública deva ser obrigatoriamente transportada para as Constituições Estaduais, ou, o que seria ainda mais restritivo, que estejam as Assembleias Constituintes Estaduais submetidas a uma completa interdição na disciplina das regras gerais de funcionamento da Administração local, devendo se ater estritamente à reprodução do texto federal.

**ADI 232 / RJ**

Somente as normas de cunho substantivo é que devem ser necessariamente adotadas pelo Constituinte local. A propósito, e também tratando de norma da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no julgamento da ADI 3225, o Ministro Cezar Peluso fez observar o seguinte:

Em primeiro lugar, não encontro ofensa ao *princípio federativo*, a qual, no entender da autora, estaria na feição assimétrica que a norma estadual impugnada deu a um dos aspectos do correspondente processo legislativo em relação ao modelo federal.

Ora, a exigência constante do art. 112, § 2º, da Constituição fluminense, consagra mera restrição material à atividade do legislador estadual, que com ela se vê impedido de conceder gratuidade sem proceder à necessária indicação da fonte de custeio. É assente a jurisprudência da Corte no sentido de que as regras do processo legislativo federal que devem reproduzidas no âmbito estadual são apenas as de cunho substantivo, coisa que se não reconhece ao dispositivo atacado. É que este não se destina a promover alterações no perfil do processo legislativo, considerado em si mesmo; volta-se, antes, a estabelecer restrições quanto a um *produto* específico do processo e que são eventuais *leis sobre gratuidades*. É, por isso, equivocado ver qualquer relação de contrariedade entre as limitações constitucionais vinculadas ao princípio federativo e a norma sob análise, que delas não desbordou.

Assim, desde que (a) respeitadas as linhas básicas que regem a relação entre poderes na federação brasileira - no que se incluem, por excelência, as regras de reserva de iniciativa - e desde que (b) o parlamento local não suprima do Governador de Estado a possibilidade de exercício de uma opção política legítima dentre aquelas contidas na sua faixa de competências típicas, pode a Constituição estadual dispor de modo singular a respeito do funcionamento da respectiva Administração Pública, sobretudo quando essa disciplina peculiar traduza a concretização de princípios também contemplados no texto federal.

**ADI 232 / RJ**

3. É justamente isso o que sucede no particular. Fazendo ressalva à legislação federal aplicável, o texto impugnado proíbe que servidor público estadual seja designado para substituir, sob qualquer pretexto, trabalhadores de empresas privadas em greve.

Embora o preceito esteja sem dúvida alguma relacionado ao funcionamento da Administração Pública fluminense, ele não se sobrepõe ao campo de discricionariedade política que a Constituição Federal reservou, com absoluta exclusividade, à iniciativa do Governador do Estado. Nem tampouco se prestou, o preceito, a dar à Administração local uma configuração definitiva, criando órgãos, cometendo atribuições ou fixando prazos para a função executiva que não estivessem previstos no texto da Constituição Federal.

Cumprе recordar que, ao apreciar pedido de cautelar manifestado na ADI 1164, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já não via plausibilidade na tese que atribuía inconstitucionalidade formal a uma norma da Lei Orgânica do Distrito Federal cujo conteúdo era idêntico ao que se tem na espécie. Naquela ocasião, o Min. Carlos Veloso apontou o seguinte:

Não vejo, entretanto, relevância na arguição de inconstitucionalidade.

Proibir a lei que servidores públicos substituam empregados de empresas privadas, em greve, não me parece afrontoso ao dispositivo constitucional que estabelece que é da iniciativa privativa do Chefe do Executivo as leis que disponham sobre a organização administrativa, serviços públicos e pessoal e sobre servidores públicos e seu regime jurídico (C.F., art. 61, §1º, II, b e c).

De pronto afasta-se a questão do regime jurídico dos servidores públicos, dado que este “corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com seus agentes”, conforme lecionou, nesta Casa, o eminente Ministro Celso de Mello, no voto que proferiu na ADIn 766-RS. Ora, a lei, no caso, simplesmente proíbe que servidores públicos do



**ADI 232 / RJ**

Distrito Federal substitua empregados de empresas privadas em greve.

O dispositivo legal em apreço dirige-se mais à Administração Pública e diz respeito, muito menos, à sistemática de pessoal.

Também não vejo ofensa ao art. 84, II e VI, da Constituição, pelo menos ao primeiro exame. É dizer, o dispositivo legal não impede que o Chefe do Executivo exerça a direção superior da administração, tampouco o impede de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração, mesmo porque tais atribuições são exercidas na forma da lei. O inc. VI do art. 4 é expresso, aliás, nesse sentido.

A norma sob exame também não possui qualquer deficiência formal. Na verdade, o seu conteúdo é basicamente expletivo. Ao vedar a substituição de trabalhadores grevistas por servidores públicos, o dispositivo impugnado pretendeu coibir a institucionalização do “desvio de função” como prática frustrante do direito de greve de trabalhadores da iniciativa privada. Em outras palavras, a Constituição local apenas textualizou um comportamento administrativo que já seria condenável pela ordem constitucional federal, tendo em vista a incidência de princípios de larga ascendência no campo da Administração Pública.

Com efeito, a própria Constituição Federal sinaliza hipóteses de excepcionalidade, em que envolvidas “necessidades inadiáveis da comunidade” (art. 9º, § 1º, da CF), que poderiam justificar o deslocamento de servidores para o exercício temporário de funções alheias aos correspondentes cargos. É como dispõe, aliás, o inciso XVII do art. 117 da Lei 8.112/90, a saber:

Capítulo II

Das Proibições

Art.117. Ao servidor é proibido: ( Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

(...)

XVII - cometer a outro servidor atribuições estranhas ao

**ADI 232 / RJ**

cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;

Não poderia ser de outro modo. Afinal, a continuidade dos serviços, além de ser decorrência direta da indisponibilidade do interesse público, é premissa indispensável para a garantia da coesão e da interdependência social (nesse sentido, as palavras do Min. Eros Grau, proferidas no voto-condutor do MI 712). Presentes situações emergenciais, aliás, a Constituição Federal relativiza até mesmo a exigência de concurso público (Art. 37, IX). É intuitivo que, se pode o Estado contratar sem concurso para suprir um estado de carência extremo no âmbito dos serviços públicos, também pode deslocar parcela de seus servidores para evitar a interrupção do atendimento da coletividade, o que pode suceder ainda que por motivo de greve, desde que nos termos da legislação federal.

Pois bem, o inciso XXIII do art. 77 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro contempla essa ressalva de emergencialidade, tanto assim que remete à legislação federal a respeito de greve. O preceito não retira do Governador do Estado uma alternativa viável de aproveitamento dos servidores a ele submetidos para o benefício da respectiva Administração. O que se proíbe é que a substituição dos grevistas venha a ser implementada para servir a pretextos outros que não o da própria emergencialidade, proibição que, de resto, já se mostrar compatível com os princípios de direito público consagrados na própria Constituição Federal.

4. Ante o exposto, julgo improcedente a ação direta. É o voto.

05/08/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 232 RIO DE JANEIRO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, tenho a honra de acompanhar o eminente Relator. Entendo que, no caso, circunstâncias similares de alegação de inconstitucionalidade formal já foram afastadas por este Tribunal em outras situações precedentes.

No que concerne à inconstitucionalidade material, inexistente, já que o próprio dispositivo atacado principia dizendo "ressalvada a legislação federal". Como sabemos - o ilustre Ministro-Relator citou -, a legislação federal prevê que, em casos de greve ilegal, o gestor público está autorizado a tomar as providências para garantir os serviços indispensáveis e inadiáveis para a comunidade.

Portanto, não vejo como acolher a pretensão da inconstitucionalidade e acompanhar o julgamento improcedente, tal como proposto pelo eminente Relator.

05/08/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 232 RIO DE JANEIRO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, a matéria versada na Constituição do Estado seria quanto a projeto de lei de iniciativa do Executivo. Então, quando o constituinte derivado – que é o constituinte estadual – resolveu inserir o tema na Carta do Estado, acabou por manietar o Executivo ou dificultar, diria melhor, a iniciativa do Executivo, porque, para alterar o que disposto, terá que se valer de uma emenda constitucional, cuja aprovação não corre segundo a aprovação de lei ordinária.

Enfrentamos situações muito parecidas com essa e glosamos essa prática, ou seja, o fato de inserir-se na Carta estadual a disciplina de matéria cujo projeto de lei deveria ser encaminhado à Assembleia Legislativa pelo chefe do Poder Executivo. Fui Relator de um caso alusivo à Constituição do Estado da Bahia, em que, afastando-se a iniciativa do próprio Tribunal de Justiça quanto a projeto de lei, previu-se que, nele, não se poderia ter número de cadeiras acima de certo limite – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.362/BA, Relator ministro Sepúlveda Pertence, Relator do Acórdão ministro Marco Aurélio, julgamento: 30 de agosto de 2007; Órgão Julgador: Tribunal Pleno. É o caso. E citou, inclusive, na primeira parte do voto que me foi apresentado agora – já que não recebo voto de Colega antes do pregão do processo –, o próprio Relator, no que disse que não se pode, mediante norma constitucional estadual, interditar a atuação do chefe do Poder Executivo.

Indago: a norma seria materialmente constitucional? Não! Passou a ser, em termos de disciplina, simplesmente porque o constituinte derivado resolveu, antecipando-se ao que poderia ser a iniciativa do governador, disciplinar a matéria.

Julgo procedente o pedido formulado pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro.

05/08/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 232 RIO DE JANEIRO**

VOTO

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Eu peço vênia ao eminente Relator para acompanhar o Ministro Marco Aurélio.

Eu também observo que em situações análogas nós já glosamos esse tipo de iniciativa por parte do constituinte derivado estadual. Eu, verificando aqui a inicial, que foi subscrita pelo Governador do Estado e pelo Procurador do Estado, Sua Excelência, o governador, na verdade, está defendendo a competência que lhe reserva a Constituição Federal no art. 61, § 1º, no que diz respeito à iniciativa de temas que versem sobre a organização administrativa, os servidores públicos e o seu regime jurídico. Portanto, em primeiro lugar, trata-se de defender um princípio, quer dizer, o constituinte derivado instituiu um impedimento, uma dificuldade ao governador para que ele possa prover sobre a organização administrativa e os servidores públicos.

Mas há mais: eu fiquei impressionado com a argumentação veiculada na inicial em que o governador e aqueles que o representam em juízo consignam o seguinte:

*"A regra aqui imputada como inconstitucional é a criação do constituinte estadual, sem equivalente na legislação federal," de uma norma, enfim, inovadora no ordenamento jurídico nacional. "Em sendo as sociedades de economia mista e as empresas públicas pessoas jurídicas de direito privado, e não excepcionando o dispositivo as concessionárias do serviço público, a regra tendo como consequência direta" - isso que impressiona - "impedir que o Governador do Estado neutralize, quando julgar necessário, os efeitos, por vezes dramáticos, de paralisações do serviço público".*

Então, na verdade, a meu ver, trata-se de uma norma de caráter

**ADI 232 / RJ**

eminentemente político que impede...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite? Há sociedades de economia mista que prestam serviços essenciais.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Exatamente.**

Então aqui é uma norma de caráter político, inserida no texto da constituição local, que manietta o governador em caso de greves. Então eu peço vênia ao eminente Relator, tanto em razão dos precedentes análogos que já passaram por este Plenário, tanto com fundamento nessa argumentação e, também, nas razões expostas pelo Ministro Marco Aurélio, para acompanhá-lo.

05/08/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 232 RIO DE JANEIRO**

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Presidente, pelo que entendi do voto do ministro Teori Zavascki, Sua Excelência está partindo da premissa de que já há lei federal autorizando.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Não, a lei citada apenas versa a impossibilidade de ocupante de cargo público transferir os afazeres desse mesmo cargo. É a Lei nº 8.112/90. Ela não trata, pelo menos assim percebo – pode ser que esteja equivocado –, da matéria em debate.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Vossa Excelência me permite? É que a norma estadual começa com uma ressalva.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Ela não trata, especificamente... Presidente, estou com a palavra num aparte ao Ministro Gilmar Mendes?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Sim.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – A Lei nº 8.112/90 não trata, especificamente, no que transcrito o preceito na folha 5 do voto do Relator, da espécie. Ou seja, não se tem, no campo federal, e muito menos, na Constituição Federal, disposição semelhante, que, considerado o poder constituinte originário de 1988, tenha disposto quanto a essa proibição.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Ministro Teori.

**ADI 232 / RJ**

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR)** - Esses pontos foram enfrentados no meu voto e não vejo essa incompatibilidade com os nossos precedentes. Nossos precedentes tratam de outra coisa.

Procurei demonstrar no voto que aqui não se está tratando de matérias exclusivas do Governador e que a própria norma estadual faz ressalva subordinando a invocação da legislação do Estado aos parâmetros da lei federal a respeito, quer dizer, a questão da emergencialidade não está vedada. Não tem essa proibição.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** É o artigo 12 da Lei de Greve.

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - É.** O artigo 12 da Lei de Greve. Como não há esse perigo de limitar a ação do governador, não há mudança substancial na organização do Estado do Rio de Janeiro. A norma trata de outra coisa, no meu entender.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Mas suponhamos que... Bem, eu acompanhei o Ministro, não quero polemizar, evidentemente, já proferi o meu voto.

Eu, aqui, insisto: o meu voto, acompanhando o Ministro Marco Aurélio, teve como fundamento exatamente esse fato. Eu entendo que a introdução desse dispositivo na Constituição do Rio de Janeiro teve um caráter político, para impedir que o Governador, em uma greve de uma concessionária de serviço público, que presta um serviço essencial, eventualmente possa substituir os grevistas por funcionários públicos. Isto me parece que é uma seara em que é própria do Governador, inclusive é dever dele permitir que os serviços públicos essenciais não sofram solução de continuidade que, aliás, é um princípio básico da Administração Pública.

Mas respeito o ponto de vista de Vossa Excelência. Vossa Excelência deu um excelente voto. E peço vênias para ficar vencido acompanhando a divergência do Ministro Marco Aurélio.



**ADI 232 / RJ**

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR) - É que a legislação ressalva a legislação federal.**

05/08/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 232 RIO DE JANEIRO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Presidente, eu vou acompanhar também o eminente Relator tendo em vista exatamente a ressalva que faz remissão à lei federal e o artigo 12 da Lei de Greve é expresso ao dizer:

"No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis."

Foi exatamente a leitura que fez o...

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Eu pensei nisso. Mas como é que ele faria isso?

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – A Constituição do Estado obstaculiza.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - É, mas como é que ele faria isso? Com contratações emergenciais, que a própria Constituição autoriza.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - O dispositivo diz "ressalvada a legislação".

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – ... e a norma federal a viabiliza.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - E não substituindo de maneira mais fácil, mais imediata

**ADI 232 / RJ**

e mais direta por meio de servidores públicos.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Também tive esse desconforto, mas a mim me parece que a expressão, e acho que essa é a leitura, tanto é que eu imaginava que se pudesse até fazer uma interpretação conforme:

“ressalvada a legislação federal aplicável, ao servidor público estadual é proibido substituir, sob qualquer pretexto, trabalhadores de empresas privadas em greve”.

Portanto, na hipótese de greve, que é disso que se cuida, autoriza-se, por conta do disposto no artigo 12. Existe legislação federal.

A mim me parece que isso é suficiente, embora o dispositivo não deixa de ter um caráter peculiar e idiossincrásico.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Imagine que o Rio de Janeiro, e isso acontece em quase todos os Estados, tem um núcleo de servidores que cuidam da coleta do lixo domiciliar, que são contratados diretamente pela administração. Mas o serviço é tamanho que é necessário contratar empresas terceirizadas.

Na hipótese de greve, o Governador poderia, eventualmente, transladar aquele servidores públicos contratados diretamente para substituir os grevistas, que fazem parte de empresas privadas, sem maiores dificuldades. E esse dispositivo, a meu ver, impede isso. Impede essa pronta reação do Governador. Então eu entendo, *data venia*...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - O artigo 12 não autorizaria?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Sim, mas o artigo 12, a meu ver, diante dessa proibição, exigiria que o Governador se utilizasse do dispositivo constitucional que o autoriza a fazer contratações emergenciais sem concurso público e por

**ADI 232 / RJ**

tempo determinado. Quer dizer, dificulta a atuação do governador no momento de emergência, mas...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Mera realocação de servidores.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Aqui, seria uma mera realocação de servidores. Realmente, está sendo proibida.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** – Bom. Acho que é importante um debate para deixar assente que isso é possível.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - É possível.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - É porque a regra básica é: o servidor público estadual não pode substituir, a qualquer pretexto, trabalhadores de empresas privadas em greve. Ressalvadas as hipóteses...

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, exatamente com a preocupação de Vossa Excelência é que acompanhei o eminente Relator. Eu estou entendendo que está albergada na interpretação acolhida pelo eminente Relator a vossa preocupação. Só para deixar registrada.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Presidente, não há campo para a interpretação conforme. O dispositivo não é ambíguo. É categórico. O preceito da Carta do Estado proíbe que aja prestação de serviço, por servidor, considerada greve em sociedade de economia mista.

**ADI 232 / RJ**

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** O artigo 12 da Lei de Greve **determina** que o Poder Público **adote** as medidas **necessárias** à proteção do interesse público e à preservação de sua integridade.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Vossa Excelência entende, então, que, no caso de uma greve, se o governador invocar a Legislação Federal, especialmente o art. 12, ele poderia trasladar aos servidores públicos?

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Sem qualquer dúvida, não obstante essa medida ostente caráter extraordinário.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Bom, se for essa a interpretação da Corte...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Presidente, estamos a discutir o vício formal. Estamos a perquirir se a iniciativa, no caso, considerado um projeto de lei, seria ou não do governador. E seria. Não estou indo ao mérito da norma, ao vício material, quando poderia considerar essa ressalva contida no preceito, ou seja, o fato de se ressaltar a Legislação Federal. O que estou examinando é se o legislador constituinte derivado estadual poderia ou não dispor sobre a matéria. E digo que não poderia, porque, pela Carta Federal, a iniciativa de projeto de lei seria do Chefe do Poder Executivo.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Esta Suprema Corte, **em precedente** firmado no julgamento plenário da ADI 1.164/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, **que impugnava** norma **inscrita** na Lei Orgânica do Distrito Federal, *de conteúdo idêntico* ao que consta do inciso XXIII do art. 77 da Constituição fluminense, **não vislumbrou** plausibilidade jurídica na pretensão de inconstitucionalidade **então deduzida, afastando, em consequência,** entre outras, a alegação de ofensa ao art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição da República.

**ADI 232 / RJ**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI  
(PRESIDENTE) - Pois não.**

05/08/2015

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 232 RIO DE JANEIRO**

**CONFIRMAÇÃO DE VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Diante do entendimento da Corte no que diz respeito ao aspecto material, dizendo que essa ressalva que se faz no sentido da aplicação da Lei Federal, tornando possível, pois, que os servidores públicos da Administração Direta possam intervir em situações de greve, entendo que, do ponto de vista material, não há inconstitucionalidade. Mas continuo acompanhando o Ministro Marco Aurélio, *data venia*, entendendo, sim, que os parlamentares, por meio de uma emenda constitucional, ingressaram numa seara exclusiva da iniciativa do governador.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 232**

PROCED. : RIO DE JANEIRO

**RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : JOSE EDUARDO SANTOS NEVES

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou improcedente o pedido formulado na ação, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski (Presidente), que julgavam procedente a ação. Plenário, 05.08.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário