



## GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS E SUA EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NO STF

**Cézane Tacio Ferrari Mostaro**

Advogado, especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Newton  
Paiva em convênio com a Associação Nacional dos Magistrados Estaduais –

ANAMAGES

### 1- Introdução

No ano de 2008, o Brasil comemora o bicentenário da justiça independente e ao longo desses dois séculos não restam dúvidas da crescente importância do Supremo Tribunal Federal no cenário jurídico e político do país, acompanhando sua evolução social e política através de várias Constituições e sendo palco de grandes debates que interferiram diretamente na vida de toda população.

Após um longo período de cerceamento de direitos e poderes, foi promulgada em 5 de outubro de 1988 a chamada “Constituição Cidadã”, assim batizada por Ulysses Guimarães, então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, que adotou essa denominação em virtude da grande participação popular durante sua elaboração e a busca da efetivação da cidadania, que rompeu por completo com o ordenamento jurídico anterior.

Aquele era um momento histórico, pois o Brasil voltava a ser uma democracia e inaugurava uma série de direitos e garantias fundamentais, visando conferir a todos cidadãos uma segurança perdida no regime precedente.

Diante dessa nova era, a Suprema Corte também foi fortalecida, acompanhando as evoluções trazidas com a nova Carta e se tornando responsável por fazer uma releitura de todas questões trazidas à sua apreciação. Pode-se dizer que o Tribunal assumiu um papel fundamental para interpretar e aplicar os preceitos constitucionais, influenciando todos ramos do direito que passaram a ser objetos de uma espécie de filtragem, onde seus dispositivos devem ser vistos sempre através de uma ótica constitucional, qual seja, de um Estado democrático e com a primazia da dignidade da pessoa humana.

Nesses dois decênios, mais de quatro mil Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram julgadas, no entanto, nos últimos anos a Corte sofreu uma intensa renovação, com a chegada de vários novos Ministros, que deram início a uma série de mudanças de entendimentos sobre os mais variados assuntos, tendo por objetivo fazer do Tribunal, e em especial do Judiciário, um marco civilizatório.

Face ao caráter prolixo da Constituição Federal, o Estado não conseguiu dar efetividade a grande parte deles, o que de certa forma, deixa a Magna Carta com um caráter utópico e extremamente programático, sem efeitos concretos em alguns pontos.

O caso mais emblemático da busca pela efetividade das normas constitucionais, objeto do presente trabalho, pôde ser analisado nos Mandados de Injunção 712/PA e 670/ES que decidiram sobre a possibilidade de greve dos servidores públicos civis e tiveram seus julgamentos concluídos em 25 de outubro de 2007, publicados no DJ, Ata nº 49, de 06 de novembro de 2007 e Informativo de Jurisprudência nº 485.

## **2- Análise do Julgamento**

Em 15 de setembro de 2004 e 17 de maio de 2002 propuseram os supra citados Mandados de Injunção no STF, respectivamente, o Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Pará e o Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Espírito Santo face ao Congresso Nacional diante da inércia da regulamentação do direito previsto no art. 37, VII da Constituição Federal, que prevê que “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”, sendo distribuído ao Ministro Eros Grau.

Preliminarmente é importante definirmos essa espécie de ação constitucional. O Mandado de Injunção foi previsto pela primeira vez na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, LXXI que estabelece que se “concederá Mandado de Injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.

Essa ação necessita do preenchimento de dois requisitos que são a existência de norma constitucional de eficácia limitada, prescrevendo direitos, liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, cidadania e soberania, além da falta de norma regulamentadora, tornando inviável o exercício dos direitos, liberdades e outras prerrogativas, caracterizando uma omissão por parte do poder público.

O Mandado de Injunção juntamente com a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão visa atacar a denominada “síndrome de inefetividade das normas constitucionais”, normas essas que no momento da

promulgação da Constituição não tem poder de produzir efeitos de imediato, necessitando para tanto de uma lei integrativa infraconstitucional a cargo do Poder Legislativo.

Tais normas, segundo a classificação proposta originariamente por José Afonso da Silva, são aquelas que possuem uma aplicabilidade mediata e reduzida, dividindo-se em normas de eficácia limitada, declaratória de princípios institutivos ou organizativos e normas declaratórias de princípios programáticos.

Observa-se que o Mandado de Injunção foi concebido para servir como instrumento de controle concreto ou incidental de constitucionalidade da omissão, voltado à tutela de direitos subjetivos, diferentemente da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, que atua como instrumento de controle abstrato ou principal de constitucionalidade da omissão visando a defesa objetiva da Constituição. Com isso, conclui-se que o Mandado de Injunção assume um caráter de ação constitucional de garantia individual.

Como legitimado ativo, admite-se qualquer pessoa que seja inviabilizada de exercer direitos e liberdades inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania por falta de norma regulamentadora. Na jurisprudência do STF, tem-se admitido inclusive a propositura do mandado de injunção coletivo, cabendo por analogia a iniciativa às mesmas pessoas legitimadas a propor o mandado de segurança coletivo, quando a falta da norma regulamentadora torne inviável os direitos, liberdades ou prerrogativas dos membros ou associados indistintamente.

No julgamento do MI 102-PE de 12.2.1998, tendo como relator o Ministro Carlos Velloso, o Tribunal por maioria de votos reconheceu a legitimidade ativa de entidades sindicais para a propositura do mandado de injunção coletivo, citando ainda

como precedentes o MI 20-DF (DJU 22.11.1996), MI 73-DF (DJU 19.12.1994) e MI 361-RJ (RTJ 158/375), além do MI 342-4-SP (RT 713/240), que admite a legitimidade dos sindicatos.

Com isso, percebe-se que no julgamento em tela a legitimidade encontra-se de pleno acordo com os precedentes da Corte.

No tocante ao pólo passivo, cabe a entidade estatal competente para regulamentar as normas constitucionais de eficácia limitada como o Congresso Nacional.

Quanto ao procedimento o STF se manifestou no sentido de ser um direito auto-aplicável, adotando-se analogicamente o rito do Mandado de Segurança previsto no art. 24, parágrafo único da Lei 8.038/90.

Já com relação aos seus efeitos há na jurisprudência e na doutrina uma discordância, que foram oportunamente compiladas por Alexandre de Moraes em sua obra Direito Constitucional (MORAES, Alexandre. Direito Constitucional, ed. Atlas, 2007) trazendo a posição seguida pelo STF, anteriormente baseado no pronunciamento do Ministro Néri da Silveira, ata da 7ª sessão extraordinária do STF, realizada em 16.3.1995 (DJ 04.04.1995, Seção I, p. 8.265).

Basicamente existem quatro correntes a respeito do tema. A primeira, concretista geral, atribui ao STF, através de normatividade geral, a função de legislar no caso concreto produzindo sua decisão efeitos “erga omnes” até que sobrevenha a norma elaborada pelo Legislativo. A segunda, chamada de concretista individual direta, estipula que a decisão que implementa o direito valerá tão somente para o autor do Mandado de Injunção ao contrário da terceira, denominada concretista individual intermediária, onde o Poder Judiciário fixa um prazo para que o legislador

infraconstitucional elabore a norma regulamentadora. Terminado o prazo e permanecendo a inércia, o autor passa a ter assegurado seu direito pleiteado na ação. Já a quarta e última posição, conhecida como não concretista, admite que a decisão apenas decreta a mora do Legislativo, reconhecendo-se formalmente sua inércia todavia sem demais efeitos práticos.

Durante muitos anos, como se depreende do MI 107-DF, a posição adotada pelo STF foi esta última, a não concretista, posição esta passível de muitas críticas por tornar inócua qualquer tentativa de providência jurisdicional, equiparando essa ação à ADIn por omissão.

Na doutrina e no julgado prolatado pelo eminente Ministro Néri da Silveira, prevalecia a adoção da teoria concretista individual intermediária, entendida como a que não feria o princípio da separação de poderes expressa na Carta Magna, parecendo a que mais se coaduna com os preceitos constitucionais vigentes, como bem exposto no MI 232-1-RJ, RDA 188/155).

Contudo na histórica e importante decisão proferida no MI 712, a jurisprudência da Suprema Corte evoluiu, passando a reconhecer um caráter mandamental e não meramente declaratório ao mandado de injunção, asseverando caber ao Poder Judiciário, por força do estabelecido no art. 5º, LXXI e seu §1º da Constituição Federal, não apenas certificar a omissão do Poder incumbido de regulamentar o direito a liberdades constitucionais, prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, mas sim viabilizar concretamente o exercício desse direito, afastando as conseqüências da inércia do legislador da qual o cidadão não pode ser prejudicado pela inércia.

Nessa ação foi concedida aos servidores públicos civis a possibilidade do exercício de greve aplicando-se analogicamente a Lei 7.783/89, que regulamenta o direito a greve na iniciativa privada, enquanto não elaborada a norma específica sobre o assunto.

Mesmo não de forma unânime prevaleceu o entendimento de que o Mandado de Injunção tivesse efetiva aplicação, vencidos, parcialmente, os 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.

Todavia, anteriormente no julgamento do MI 695-MA que questionava a mora sobre a regulamentação do art. 7º, XXI da CF/88, que trata do aviso prévio proporcional, a Magna Corte se manifestou no sentido de que se não fosse um impedimento de ordem material que limitava o pedido feito na exordial seria uma possibilidade para a revisão da posição anteriormente adotada, nos termos do que vinha sendo decidido no MI 670-ES, demonstrando a clara tendência a mudança de posição.

## **Conclusão**

A decisão em tela pode ser considerada histórica pois reflete bem a evolução jurisprudencial por qual vem passando o Tribunal, bem como a tendência cada vez maior a dar aplicabilidade aos preceitos constitucionais não só concernentes ao mandado de injunção, mas em todas oportunidades que tem de se manifestar sobre um tema que deva ser revisto diante do novo prisma constitucional.

Por isso, com esse novo posicionamento adotado pela Corte, não há que se esperar a iniciativa por parte do Legislador para dar regulamentação à normas de eficácia limitada. Não pode o cidadão ser prejudicado diante da inércia do Poder Público sendo de extrema relevância a assunção do caráter mandamental das decisões no Mandado de Injunção.

Assim, muitas importantes decisões foram tomadas e outras ainda virão, demonstrando que o Supremo Tribunal Federal tende a se coadunar com os preceitos inaugurados pela Constituição Cidadã de 1988, buscando sempre e em primeiro lugar a efetividade dos direitos e garantias dos cidadãos.

