



CENTRO UNIVERSITÁRIO DO UNICEUB  
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

Mariana Sarmanho de Albuquerque

**MANDADO DE INJUNÇÃO E SUA FUNÇÃO  
CONCRETIZADORA:**

**Análise da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o exercício do direito  
de greve dos Servidores Públicos Civis da União**

**BRASÍLIA**

**2009**

**MARIANA SARMANHO DE ALBUQUERQUE**

**MANDADO DE INJUNÇÃO E SUA FUNÇÃO  
CONCRETIZADORA:**

**Análise da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o exercício do direito  
de greve dos Servidores Públicos Cíveis da União**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de bacharelado em Direito do  
Centro Universitário de Brasília.

Orientadora: Professora Mestre em Direito Sandra  
Nascimento.

**BRASÍLIA  
2009**

À minha família, fonte de alegria, força e inspiração. Em especial à minha mãe, presença sempre tão amorosa, razão de minha existência.

## AGRADECIMENTO

Agradeço à meus pais por todo apoio e compreensão pelas horas de convivência sacrificadas ante o curso de graduação.

Aos meus irmãos, exemplos de juristas, pessoas que eu tanto admiro e quero bem.

Aos bons professores pelas aulas que certamente não nos esqueceremos jamais e aos maus professores pela superação a que nos expuseram.

Às minhas tão queridas amigas por fazerem os esforços se transformarem na alegria do dia-a-dia.

## **RESUMO**

O trabalho analisa o instituto do mandado de injunção sob a ótica de sua função de concretização da Constituição, em especial no caso concreto do Direito de Greve dos Servidores Públicos Civis da União. Demonstra-se que essa garantia constitucional tem caráter não apenas declaratório, mas também mandamental. Por fim, resta clara a evolução do instituto perante o Supremo Tribunal Federal que mudou o entendimento de que a greve dos servidores públicos seria ilegal para declarar sua norma como de eficácia contida.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Mandado de Injunção. Concretização. Greve. Servidores Públicos Civis da União. Supremo Tribunal Federal.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1 ASPECTOS DA EFICÁCIA E APLICAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS.11</b>	
<b>1.1 Eficácia e aplicação do art. 37, inc. VI da Constituição Federal de 1988.....</b>	<b>12</b>
<b>1.2 A supremacia da Constituição e sua força normativa .....</b>	<b>14</b>
<b>2 MANDADO DE INJUNÇÃO E SUA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1 A omissão inconstitucional e seu controle .....</b>	<b>20</b>
<b>2.2 A Competência e as Partes no Mandado de Injunção.....</b>	<b>21</b>
<b>2.3 A Constituição Federal e o direito de greve como um direito social.....</b>	<b>25</b>
<b>2.4 As formas de controle de constitucionalidade e a inconstitucionalidade         por omissão.....</b>	<b>27</b>
<b>3 O MANDADO DE INJUNÇÃO E O POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS.....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 A utilização da "lei de greve" (Lei n.º 7.783/89).....</b>	<b>34</b>
<b>3.2 O mandado de Injunção nº 20 de 1994 e seu posicionamento doutrinário .....</b>	<b>40</b>
<b>3.3 A nova visão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do MI 670/ES de 25 de         outubro de 2007 .....</b>	<b>40</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>49</b>

## INTRODUÇÃO

A constitucionalização dos direitos sociais, dentre eles aqueles diretamente dirigidos ao trabalhador, surgiu com a Constituição Mexicana de 1917, seguida pela Carta Alemã de Weimar em 1919, cujos princípios, visando a melhoria das condições de vida do homem foram reproduzidos pelos demais países da Europa e Américas. (FREDIANI, 2001)

No Brasil, apenas em 1964 foi aprovada a lei n. 4330, que conceituou juridicamente a greve e estabeleceu condições para seu exercício. Essa situação permaneceu por longos anos e em 1989 foi expedida a Medida Provisória n. 59 que foi convertida pelo Congresso Nacional na lei n. 7783 de 1989 e é a legislação vigente. (MELO, 2006)

A greve não é somente uma prova de força no confronto, mas também um fator de identidade, um elemento que permite aos trabalhadores se reconhecerem como classe. É sempre uma ação coletiva, que exige um grau de organização e de ação política e jurídica. Trata-se, portanto, de uma medida excepcional de resistência, da mesma forma que as outras modalidades de resistência lícita, como a legítima defesa, a defesa possessória e o estado de necessidade. (VIANA, 1996)

A respeito do direito de resistência, esclarece-nos Fabrício Sarmanho (2008, p. 235) que:

O direito de resistência (*jus resistentiae*) faz parte da categoria dos direitos tidos como naturais, imanentes a todo ser humano, independentemente, portanto, de normas

para seu exercício. Grandes pensadores sempre foram incisivos no demonstrar que o indivíduo, em sendo parte de uma célula a que damos o nome de sociedade, tem não só a faculdade, como também o poder-dever de se indispor e pugnar pela observância dos seus direitos.

A Constituição (art. 9º, CF) autoriza os trabalhadores a decretarem greves trabalhistas, objetivando a melhoria das condições de trabalho, ou greves políticas, com a finalidade de conseguir mudanças junto à esfera do poder político. Na ótica da autodefesa, que é conferida pela ordem jurídica, os trabalhadores, mediante ação direta, respondem a favor de seus interesses, salariais ou não e, pela greve, forçam a modificação do contrato de trabalho. (RAPASSI, 2005)

O artigo 37, inciso VII da Constituição Federal declara “o direito de greve” aos servidores públicos civis da União dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, entretanto condiciona a sua regulamentação no termos e limites definidos em lei específica.

Surge então, o mandado de injunção como garantia constitucional de suma importância ao exercício dos direitos constitucionais abstratamente consagrados, cujo exercício é obstado pela falta de norma regulamentadora. Por ser instituto recente no ordenamento jurídico pátrio, o Mandado de Injunção suscita importantes discussões no âmbito jurídico. (OLIVEIRA, 2004)

É declaratório, porque reconhece a omissão e mandamental, porque o julgador manda a quem tem competência legislar sobre o assunto, regulamentando-o. (OLIVEIRA, 2004)

O objeto deste trabalho é investigar as razões jurídicas do novo posicionamento do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do mandado de injunção que cabe

no direito de greve dos Servidores Públicos Civis da União. Busca-se, dessa maneira, demonstrar a função do Mandado de Injunção como sendo a de concretizar a nossa Constituição.

Em 1990, foi analisado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Injunção nº 107, impetrado por José Emídio Teixeira Lima e que teve, como relator, o Ministro Moreira Alves, essa garantia constitucional. De acordo com a decisão, tem-se o mandado de injunção como auto-aplicável, ou seja, independente da edição de norma regulamentadora, com fulcro no art. 5º, § 1º da CF, que esclarece que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais são auto-aplicáveis. Dessa maneira, conferiu eficácia plena a normas que careciam de regulamentação. Entretanto, sob o argumento da separação de poderes, indo de encontro à natureza própria do instituto, a Corte recusou-se a regulamentar para o caso concreto o exercício do direito, liberdade ou prerrogativa inviabilizado.

Em outro momento, o Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Injunção nº. 20 de 1994, impetrado pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil e tendo como relator, o ministro Celso de Mello, declarou que, na falta de regulamentação do dispositivo constitucional concessivo da greve aos servidores públicos, o exercício desse mesmo direito é ilegal, já que ainda não possui o respaldo legal que delimitaria seus termos e fixaria seus limites.

Atualmente, como se pode inferir da leitura do Mandado de Injunção nº. 670 de 2007, impetrado pelo Sindicato dos Servidores Policiais Civis do Estado do Espírito Santo – SINDPOL e como relator, o ministro Maurício Corrêa que a garantia constitucional do mandado de injunção é considerado o instrumento para que essa omissão seja sanada da maneira justa e satisfatória. Por hora, 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 n. 7.783/1989 enquanto a

omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis.

## **1 ASPECTOS DA EFICÁCIA E APLICAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS**

O Direito Constitucional não se confunde com a própria Constituição Federal.

É, de acordo com José Afonso da Silva:

(...) ramo do Direito Público que expõe, interpreta e sistematiza os princípios e normas fundamentais do Estado. Como esses princípios e normas fundamentais do Estado compõem o conteúdo das constituições (Direito Constitucional Objetivo), pode-se afirmar, como o faz Pinto Ferreira, que o Direito Constitucional é a ciência positiva das constituições. (SILVA, 2002)

Segundo Fabrício Sarmanho (2008, p. 31): “Constituição é a Lei Maior, a reunião de todos os valores supremos de um Estado, instituída para regular a atuação governamental, as relações jurídicas existentes na sociedade, bem como proteger os indivíduos de abusos do poder público”. As normas constitucionais são, dessa maneira, uma das espécies de normas jurídicas, mas com uma natureza de juízo disjuntivo, ou seja, de acordo com Gabrielle Bezerra Sales (2004, p.137), é “formada por um par de juízos hipotéticos interligados pela conjunção ou, traduzindo todas as possibilidades de juridicidade”.

As normas constitucionais podem ser classificadas de várias formas, porém, apresento a de José Afonso da Silva (2002, p. 401), que é inclusive abraçada pelos tribunais superiores e distingue as normas constitucionais em três categorias: normas de eficácia plena, que, desde a sua vigência já produzem ou podem produzir todos os efeitos para as quais foram criadas, sem a necessidade de intervenção do legislador; normas de eficácia contida, cuja aplicação é imediata, integral e plena, porém, podem ter sua abrangência modificada, sendo restringidas pela legislação infraconstitucional; e normas de eficácia limitada que, quando da elaboração da Lex Mater têm apenas eficácia jurídica, ou seja, não possuem aplicabilidade na

seara fática e somente produzem efeitos após a edição de uma lei posterior que lhe confira aplicabilidade. (SARMANHO, 2008)

As normas de eficácia limitada são, ainda, subdivididas em: normas de princípio institutivo e normas de princípio programático. As primeiras são aquelas através das quais o legislador constituinte traça esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, entidades ou institutos, para que o legislador ordinário os estruture em definitivo, mediante lei. (SILVA, J., 2003). Já as normas de princípio programático são as normas constitucionais que expressam valores, objetivos, direções que devem ser seguidas pelo Estado. É importante notar que a aplicação dessas normas é diferida no tempo, ou seja, não acontece de forma imediata. (SARMANHO, 2008).

### **1.1 Eficácia e aplicação do art. 37, inciso VII da Constituição Federal de 1988**

Os principais direitos e garantias fundamentais são divididos em: individuais, coletivos, sociais, nacionalidade e direitos políticos. A Constituição visa, nesses preceitos, estabelecer uma série de valores indispensáveis ao bem estar de todos. O Direito de greve é um dos direitos sociais assegurados pela nossa Constituição em seu artigo 9º:

Art. 9º: 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.

A Constituição Federal de 1988 assegura aos trabalhadores o direito de greve, que não deve, no entanto, ser confundido com o direito de greve dos servidores públicos, o qual possui fundamento em norma prescrita no artigo 37, VII, da CF.

Art.37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Inc. VII: O direito de greve será exercido nos termos e limites definidos em lei específica. (Constituição Federal, 1988)

Esse verbete da Constituição diz que o direito de greve dos servidores públicos será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica. Trata-se, portanto, de preceito dependente da edição de lei para sua **plena** aplicabilidade, mas que, desde a entrada em vigor da Carta Magna, já possui alguns efeitos jurídicos relevantes.

De acordo com decisões recentes do STF, trata-se de uma norma de eficácia contida. Como já visto, a norma de eficácia contida é aquela cuja aplicação é imediata, integral e plena, mas que pode ter sua abrangência modificada, sendo restringida por legislação infraconstitucional. (SARMANHO, 2008)

Nesse sentido corroborou o Ministro relator Sr. Ricardo Lewandowski no Agravo Regimental 618.986- 0 de 13.05.2008, São Paulo:

Ocorre que, a orientação desta corte, é de que a garantia constitucional prevista no art. 37, VII, da Constituição Federal, contém conceito de eficácia contida, dessa forma é necessária a promulgação de lei infraconstitucional que regulamente o exercício de greve.

É importante notar, que as normas de eficácia contida possuem aplicabilidade imediata, já que, de início, não necessitam da lei para produzirem plenamente seus efeitos jurídicos. Enquanto não sobrevier a legislação ordinária regulamentando ou restringido a norma de eficácia contida, esta terá eficácia plena e total, já que nestes casos as normas de eficácia restringível apenas admitem norma infraconstitucional regulamentado-as. (SARMANHO, 2008)

Se houvesse, por exemplo, quando do início da vigência da CF/88, uma lei que proibisse a greve no serviço público, esta norma teria que ser declarada revogada, ante a incompatibilidade com a previsão do direito de greve expressa no artigo 37, VII, da Carta Política.

Atualmente, é entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal a aplicação das Leis 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis.<sup>1</sup>

A norma constitucional do **art. 37, VII**, deve ser analisada em conjunto com o disposto no **artigo 5.º** constitucional e **art. 9.º**, inserto no rol dos direitos sociais e, por conseguinte, no título dos direitos e garantias fundamentais, em perfeita sintonia com os princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dispostos nos **arts. 1º** e **3º**, garantindo-se ao servidor público civil o exercício do direito de greve, como instrumento legítimo de defesa contra os abusos do Poder Público, na busca de negociação e, até mesmo, pressão, para respeito de seus direitos junto à administração pública, respeitando-se os direitos individuais de terceiros, garantindo-se a permanência de serviços essenciais, não se olvidando do pacifismo e da temporariedade, peculiares ao movimento paredista lícito e justo, que, logicamente, não é absoluto, mas, às vezes, necessário. (MORAES, 2000)

## **1.2 A supremacia da Constituição e sua força normativa**

A Constituição é o documento normativo mais importante de uma Nação, pois se trata da expressão maior da vontade soberana do povo, além de organizar a forma e o campo

---

<sup>1</sup> STF, MI 670 – ES, 2007

de atuação do Estado. Seus preceitos possuem, inclusive, supremacia em relação às demais regras existentes no ordenamento jurídico. Tal predomínio ocorre em decorrência do sistema de respeito vertical no subsistema normativo, ou pirâmide hierárquica das leis. A supremacia da norma se faz necessária para que tenhamos segurança e estabilidade no seio da sociedade, mediante esta superioridade e imutabilidade. (SARMANHO, 2008)

A professora Maria Helena Diniz trata com propriedade o assunto ao dizer:

Por que seria suprema a norma constitucional? Sê-lo-á no sentido teórico, ou seja, por ser ela norma-origem, por não existir outra acima dela. Inegável é a sua supremacia em relação às demais normas da ordenação jurídica, desde que reconhecida pelo destinatário (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), que cumprirá, ou não, as suas disposições e, também, no sentido sócio-político, pelo povo, titular do poder constituinte, exercendo, ou não, o direito à desobediência civil ou de resistência, visto que a Constituição deve manifestar a emergência das forças políticas ou sociais dentro da sociedade, sendo, portanto, politicamente, decorrente de uma decisão política fundamental, identificando-se com o conteúdo político-social, considerado como ideal. (DINIZ, 1992)

A Lei Maior representa, portanto, verdadeiro fundamento de validade das demais normas, que só possuem eficácia e aplicabilidade se respeitarem os limites impostos pela Constituição. Inaceitável seria, para o Estado Constitucional, a vigência de regramentos que se contrapusessem aos ditames supralegais. (SALES, 2004)

Destarte, a análise acerca da possibilidade de antinomia entre normas constitucionais oriundas do Poder Constituinte Originário é questão de relevância já que a aceitação de que tais choques trariam diversas conseqüências práticas, tendo em vista que todo o sistema haveria de se adaptar, em face do conflito. (SALES, 2004)

A supremacia das normas constitucionais é, destarte, condição *sine qua non* para a efetiva subsistência do Estado democrático de direito, denominado Estado constitucional.

Para Canotilho, o Estado de direito é um Estado constitucional. Pressupõe a existência de uma Constituição que sirva de ordem jurídico-normativa fundamental vinculativa de todos os poderes públicos. A Constituição confere à ordem estadual e aos atos dos poderes públicos medida e forma. Precisamente por isso, a lei constitucional não é apenas uma simples lei incluída no sistema ou no complexo normativo-estadual. Trata-se de uma verdadeira ordenação normativa fundamental dotada de supremacia e é nesta supremacia normativa da lei constitucional que o primado do direito do Estado de direito encontra uma primeira e decisiva expressão. (CANOTILHO, 2009)

De acordo com José Afonso da Silva (2005, p.45): “O princípio da supremacia requer que todas as situações jurídicas se conformem com os princípios e preceitos da Constituição. Todo o nosso ordenamento jurídico deve obedecer aos preceitos da Constituição Federal de 1988”. Assim, se algum ato normativo ou lei for contra algum preceito constitucional, deverá ser alvo de mecanismos de controle de constitucionalidade para impedir que tal ato produza conseqüências no mundo jurídico. Esse controle é utilizado por todas as constituições ditas rígidas (aquelas em que há a possibilidade de alterações, mas que, para tanto, é necessário um processo especial e qualificado, de modo a dificultar a constância de modificações em seu conteúdo). Dessa maneira o controle de constitucionalidade garante o respeito à rigidez constitucional. (SILVA, 2005)

De fato, a inconstitucionalidade pode se dar tanto por ação quanto por omissão. A inconstitucionalidade por ação se dá quando há um ato normativo que confronta a Constituição Federal. Ocorre com a produção de atos legislativos ou administrativos que contrariem normas ou princípios da Constituição. O fundamento dessa inconstitucionalidade está no fato de que do

princípio da supremacia da constituição resulta o da compatibilidade vertical das normas da ordenação jurídica de um país, ou seja, as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com as normas de grau superior, que é a Constituição. As que não forem compatíveis com ela são inválidas já que a incompatibilidade vertical resolve-se em favor das normas de grau mais elevado, funcionando como fundamento de validade das inferiores. (SILVA, 2005)

Em certas ocasiões, o incumprimento pelo legislador ou do governo das tarefas constitucionais ligadas aos direitos sociais é suscetível de desencadear uma inconstitucionalidade por omissão, gerada pela inexistência de ato normativo ou ato administrativo essencial à execução de comando constitucional; verifica-se nos casos em que não sejam praticados atos legislativos ou administrativos requeridos para tornar plenamente aplicáveis normas constitucionais. Muitas destas, de fato, requerem uma lei ou uma providência administrativa ulterior para que os direitos ou situações nelas previstos se efetivem na prática. Um exemplo seria a ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos. (KRELL, 2002)

Nesse ponto, vale ressaltar que os novos meios processuais do mandado de injunção (art. 5º, LXXI, CF) e da ação de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º, CF) ainda não surtiram os efeitos desejados e intencionados pelos Constituintes de 1988. (KRELL, 2002).

Há omissão legislativa sempre que o legislador não cumpre (ou cumpre insuficientemente) o dever de concretizar imposições constitucionais concretas. Ele pode não agir (omissão total) ou tomar medidas insuficientes ou incompletas (omissão parcial); Assim, os direitos sociais podem funcionar como verdadeiros direitos subjetivos e ser invocados judicialmente através de ações de inconstitucionalidade por omissão e ação. (KRELL, 2002).

A consequência do não atendimento aos preceitos constitucionais por omissão legislativa ou administrativa pode resultar numa inconstitucionalidade permanente, que leva à desestabilização política. Ao mesmo tempo, é incontestável o valor político de uma decisão judicial que declara que o Estado está em mora com obrigações constitucionais econômicas, sócias e culturais; essas sentenças assumem o papel de importantes veículos para canalizar as reivindicações da sociedade. (KRELL, 2002).

É importante colocar, em face da sua inquestionável atualidade, o entendimento de Pontes de Miranda (1970, tomo I/15-16):

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 aalgum bem público desserve, que pronto se elimine. Mas, sem na cumprir, nada saberemos. Nada sabendo, nada poderemos fazer que merca crédito. Não a cumprir é estrangulá - la ao nascer.

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 o Poder Público, descumpra, por inércia e omissão, o dever de emanção normativa que lhes foi imposto. E que infrinjam, com esse comportamento negativo, a própria autoridade da Constituição, além de afetar a própria eficácia dos preceitos que a compõem.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> MI 670/ES, 2007

## **2 MANDADO DE INJUNÇÃO E SUA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL:**

É certo que, a origem remota do instituto do Mandado de Injunção está associada aos direitos inglês e norte americano, com influências do direito português. Porém, nos moldes em que fora concebido pelo constituinte brasileiro, não possui praticamente nenhuma semelhança com a *injuction* concebida pelos direitos inglês, norte-americano, francês, italiano e alemão. Francisco Antônio de Oliveira (2004, p. 26) nos assegura que “O instituto, naqueles países, guarda maior semelhança com o mandado de segurança, *habeas corpus*, medidas cautelares e até mesmo como o *habeas data*, dada a variedade das *injunctions*.” (OLIVEIRA, 2004)

Mandado de injunção é uma garantia constitucional instituída pelo legislador de 1988 no Título II - "DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS", Capítulo I – "DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS", artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

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; (Constituição Federal, 1988)

De acordo com José Afonso da Silva, (2002, p. 446) o mandado de injunção “Constitui um remédio ou ação constitucional posto à disposição de quem se considere titular de qualquer daqueles direitos, liberdades ou prerrogativas inviáveis por falta de norma regulamentadora exigida ou suposta pela Constituição.” Portanto, o pressuposto do mandado de

injunção é a falta de regulamentação, ou seja, tem que haver a omissão do poder público em relação a legislar sobre algum direito.

Cumpre ter presente, a advertência do ministro Celso de Melo em seu voto no Mandado de Injunção 670/ES de 2007:

Na verdade, o mandado de injunção busca neutralizar as conseqüências 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.

Porém, o direito à legislação só pode ser invocado quando também existir a previsão, pela Constituição, de emanar normas legais. Ou seja, o direito individual à atividade legislativa do Estado apenas se evidenciará naquelas estritas hipóteses em que o desempenho da função legislativa refletir, por efeito de exclusiva determinação constitucional, uma obrigação jurídica indeclinável imposta ao Poder Público.<sup>3</sup>

## **2.1 A Omissão inconstitucional e seu controle**

Esse remédio constitucional está inserido no chamado controle concreto de constitucionalidade por omissão, pois analisa se o constituinte está, em um caso concreto, omitindo-se de legislar. A respeito da efetiva conseqüência desse instrumento, Fabrício Sarmanho (2008, p. 135), em sua obra evidencia que:

Devemos ressaltar que essa ação não tinha muito efeito prático, já que, pelo princípio da separação dos Poderes, O Poder Judiciário entendia que não podia intervir na atividade do Poder Legislativo, limitando-se, portanto, no caso de provimento da ação, a comunicar o poder omisso.

---

<sup>3</sup> MI 633/DF, Rel. Ministro Celso de Mello

Essa circunstância apenas foi modificada a partir do julgamento do MI 721/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, em 30 de agosto de 2007, ocasião na qual o Supremo Tribunal Federal entendeu que o mandado de injunção possuía um caráter mandamental e não apenas declaratório, razão pela qual teria o objetivo de conceder o direito que estaria sendo obstado pela falta de norma regulamentadora. (SARMANHO, 2008)

O mandado de injunção deve traduzir significativa reação jurisdicional, fundada e autorizada pelo texto da Constituição que, forjou o instrumento destinado a impedir o desprestígio da própria Carta Política, 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.<sup>4</sup>

## **2.2 A Competência e as Partes no Mandado de Injunção**

A Constituição Federal positivou no art. 102, I, “q”, os casos em que o Supremo Tribunal Federal tem competência originária para processar e julgar o mandado de injunção:

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

Da mesma forma, a *lex mater* informa os casos em que o STJ tem competência originária para processar o mandado de injunção:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

h) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal;

Da alínea acima transcrita, infere-se que cabe originariamente ao STM, processar e julgar o mandado de injunção em matéria militar; em matéria eleitoral, ao TSE; e, em matéria trabalhista, ao TST. (ANASTÁCIO, 2003)

Já no tocante à competência recursal, a Constituição de 1988 prevê, na alínea “a”, inciso II, do art. 102 da CF/88, a competência do STF para julgar, em sede de recurso ordinário, o mandado de injunção: “o "habeas-corpus", o mandado de segurança, o "habeas-data" e o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão”.

A Constituição confere, ainda, ao Tribunal Superior Eleitoral competência para julgar, em grau de recurso, o mandado de injunção denegado pelos TRE's, conforme prescrição do art. 121, § 4º, V:

4º - Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando:

V - denegarem "habeas-corpus", mandado de segurança, "habeas-data" ou mandado de injunção

---

<sup>4</sup> MI 670/ES, 2007

De outro passo, o Regimento Interno do TRF da 1ª Região, traz em seus artigos o procedimento para o processamento e julgamento do mandado de injunção, nos seguintes termos:

Art. 226. O *habeas data* e o mandado de injunção de competência originária do Tribunal serão processados e julgados pela Corte Especial e pelas Seções.

Art. 227. O *habeas data* e o mandado de injunção serão processados segundo as normas estabelecidas para o mandado de segurança.

Art. 228. O *habeas data* e o mandado de injunção terão prioridade sobre os demais processos, salvo os de *habeas corpus* e mandado de segurança.

Art. 273. As apelações em *habeas data* e mandado de injunção serão processadas e julgadas segundo as normas estabelecidas para a apelação em mandado de segurança.

A competência da justiça estadual será fixada nas Constituições Estaduais, mediante expressa autorização constitucional fulcrada no art. 125, § 1º, da CF/88, *in verbis*:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

Assim, em face do preceito constitucional e de posição majoritária da doutrina, os Tribunais de Justiça Estaduais são competentes para processar e julgar a injunção, de acordo com a Lei de Organização Judiciária e/ou Regimento Interno de cada Estado. (OLIVEIRA, 2004).

Quanto ao Distrito Federal, dispõe sua Lei Orgânica que por ser um ente federativo atípico, tendo em vista que em determinadas situações atua como se fosse Estado e em outras como Município, não é detentor, dentro de sua estrutura organizacional de *poder*, do Poder

Judiciário, conforme inteligência do art. 53 da LODF. Sendo certo, porém, que o Poder Judiciário no âmbito do Distrito Federal é estruturado e organizado pela União (art. 21, XIII, da CF/88), mas exerce sua jurisdição no Distrito Federal e nos Territórios Federais, caso estes venham a serem criados (art. 1º do Regimento Interno do TJDF). Assim, o TJDF é o órgão jurisdicional competente para processar e julgar as omissões legislativas distritais via mandado de injunção. (OLIVEIRA, 2004).

A legitimação processual ativa para a impetração do mandado de injunção é de qualquer pessoa, física ou jurídica, que seja impedida de exercer um direito, liberdade ou prerrogativa constitucional, for falta de norma regulamentadora. (OLIVEIRA, 2004)

No mesmo sentido, há a possibilidade de legitimação ativa extraordinária, cabendo o ajuizamento do mandado de injunção coletivo pelas entidades sindicais e associativas, com o fim de viabilizar os direitos e liberdades em favor dos seus membros ou associados. (SANTOS, 1988).

O sujeito passivo no mandado de injunção é a entidade estatal omissa, ou seja, o Poder, o órgão ou a autoridade pública estatal, que tem o dever de regulamentar a norma constitucional que, diante de sua mora legislativa, obsta o direito subjetivo do legitimado ativo. Assim, não tem legitimidade passiva aquele que não tem o dever de editar a norma reguladora. (NISHIYAMA, 2004).

## **2.2 A Constituição Federal e o direito de greve como um direito social**

De acordo com Andréas Krell (2002, p.19) “Os direitos Fundamentais Sociais não são direitos contra o Estado, mas sim direitos através do Estado, exigindo do poder público

certas prestações materiais”.

O Estado Social no Brasil aí está para produzir as condições e os pressupostos reais e fáticos indispensáveis ao exercício dos direitos fundamentais. Segundo Paulo Bonavides (2002, p. 343) “A importância funcional dos direitos sociais básicos consiste pois em realizar a igualdade na sociedade”.

Os direitos sociais consubstanciam, em sua grande maioria, normas programáticas. Esse tipo de norma possui eficácia limitada, exigindo, para seu alcance, a construção de políticas públicas pelo legislador constituído. (SARMANHO, 2008) Não é o caso do direito de greve, ora em pauta neste trabalho, haja visto tratar-se de norma de eficácia contida e não limitada. José Afonso da Silva (2002, p.287) esclarece-nos que:

Direitos Sociais são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Podem ser agrupados em 06 (seis) classes: direitos sociais relativos ao trabalhador, direitos sociais relativos à seguridade, direitos sociais relativos à educação e à cultura, direitos sociais relativos à moradia, direitos sociais relativos à família, criança, adolescente e idoso e direitos sociais relativos ao meio ambiente. (SILVA, 2002)

Existe ainda uma classificação dos direitos sociais do homem como produtor (liberdade de instituição sindical, direito de greve, direito de o trabalhador determinar as

condições de seu trabalho por meio do acordo coletivo, direito de cooperar na gestão da empresa e o direito de se obter um emprego), previstos nos artigos 7º a 11, e como consumidor (direitos à saúde, à segurança social, ao desenvolvimento intelectual, ao igual acesso das crianças e adultos à instrução, à formação profissional e à cultura e à garantia ao desenvolvimento da família), previstos n art. 6º e desenvolvidos no título “Da ordem Social”. (SILVA, 2002)

Em texto básico de palestra proferida em Madri, Espanha, na Universidade Carlos III, em 10.3.2003, Carlos Velloso evidenciou que muitos desses direitos sociais, assegurados pela Constituição, dependem de normatividade ulterior. De acordo com ele, “o mandado de injunção, no caso concreto, pode realizar a integração do direito social cujo exercício é inócuo, em razão da inexistência da norma regulamentadora, à ordem jurídica”.

Aliás, para Galeno Lacerda (1988, p. 79) é no campo dos direitos sociais que o mandado de injunção poderia ser mais utilizado, por isso que é no campo dos direitos sociais que a Constituição de 1988 criou, de acordo com ele “vários e importantes direitos, à espera de legislação ordinária ou complementar”.

A questão hermenêutica dos Direitos Fundamentais deixa, portanto, de ser um problema da apropriada subsunção do fato à norma para se tornar um problema de conformação política dos fatos, ou seja, da transformação de acordo com um projeto ideológico e não lógico. (KRELL, 2002)

O Direito Social da greve não é apenas um simples direito fundamental dos trabalhadores, mas sim um direito fundamental de natureza instrumental, consubstanciando, dessa maneira, uma garantia constitucional, já que, de acordo com José Afonso da Silva (2002, p. 302):

“(...) funciona como meio posto pela Constituição à disposição dos trabalhadores, não como um bem auferível em si, mas como um recurso de última instância para a concretização de seus direitos e interesses”.

### **2.3 As formas de controle de constitucionalidade e a inconstitucionalidade por omissão**

Alexandre de Moraes vê no controle de constitucionalidade um elemento de legitimação do próprio Estado, capaz de estabelecer os seus deveres e de garantir um processo democrático em um Estado de Direito. A conformidade com as normas constitucionais, agora, não se satisfaz apenas com a atuação positiva de acordo com a Constituição. Exige mais, pois omitir a aplicação de normas constitucionais, quando a Constituição assim determina, também constitui conduta inconstitucional. (MORAIS, 2006)

Para defender a supremacia constitucional contra as inconstitucionalidades, a própria Constituição estabelece técnica especial denominada pela teoria de Direito Constitucional como controle de constitucionalidade das leis. De acordo com José Afonso da Silva (2002, p. 49), há três sistemas de controle de constitucionalidade: o controle político, o controle jurisdicional e o controle misto. (SILVA, 2002)

O controle político é aquele que entrega a verificação da inconstitucionalidade a órgãos de natureza política tais como o próprio Poder Legislativo ou algum órgão especial. O controle jurisdicional seria a faculdade de que as constituições outorgam ao Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público que contrariem, formal ou materialmente, preceitos ou princípios constitucionais. E, por fim, o controle misto realiza-se quando a constituição submete certas categorias de leis ao controle político e outras ao controle

jurisdicional. (SILVA, 2002)

A inconstitucionalidade identifica-se pela incompatibilidade de uma norma à Constituição Federal. O sistema constitucional, através do controle jurisdicional, conhece dois critérios de controle de constitucionalidade: o controle difuso e o controle concentrado. (SILVA, 2002)

O controle difuso ocorre quando se reconhece o exercício do controle de constitucionalidade a todos os componentes do Poder Judiciário. E o controle concentrado quando esse controle só for deferido ao tribunal de cúpula do Poder Judiciário ou a uma corte especial. (MELLO, 1968)

Por meio do Direito Constitucional comparado, podemos distinguir três modos de exercício do controle de constitucionalidade: por via de exceção, incidental ou concreto, segundo o qual cabe ao demandado argüir a inconstitucionalidade, quando apresenta sua defesa num caso concreto; por via de ação direta de inconstitucionalidade que tem como legitimados o interessado, alguma autoridade ou instituição ou qualquer do povo (ação popular); ou por iniciativa do juiz dentro de um processo. O exercício por via de exceção é próprio do controle difuso e os outros, do controle concentrado. (SILVA, 2002)

Segundo José Afonso da Silva (2002, p. 51):

(...) à vista da Constituição vigente, temos a inconstitucionalidade por ação ou por omissão e o controle de constitucionalidade é o jurisdicional, combinando os critérios difuso e concentrado, este de competência do Supremo Tribunal Federal. Portanto, temos o exercício do controle por via de exceção e por ação direta de inconstitucionalidade e ainda a referida ação declaratória de constitucionalidade. De acordo com o controle por exceção, qualquer interessado poderá suscitar a questão de inconstitucionalidade, em qualquer

processo, seja de que natureza for, qualquer que seja o juízo.

O choque causado pela incompatibilidade entre uma norma e os ditames constitucionais pode, porém, adquirir certas nuances que justificam a classificação em: inconstitucionalidade formal e material, inconstitucionalidade total e parcial e inconstitucionalidade por ação e por omissão. (SARMANHO, 2008)

A classificação, entretanto, que interessa ao presente estudo é a divisão entre a inconstitucionalidade por ação e inconstitucionalidade por omissão. A primeira significa a existência de um ato normativo que confronta a Constituição Federal. Seu controle é feito por meio de ações constitucionais, como a ADI, ADC e APDF. A segunda consiste na inobservância da Lei Maior gerada pela inexistência de ato normativo ou ato administrativo essencial à execução de comando constitucional. (SARMANHO, 2008)

No controle difuso e concreto, o controle de constitucionalidade por omissão é feito pelo Mandado de Injunção. No controle abstrato, é realizado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão. (SARMANHO, 2008)

O Mandado de Injunção, segundo José Afonso da Silva (2002, p.446) “constitui um remédio ou ação constitucional posto à disposição de quem se considere titular de qualquer daqueles direitos, liberdades ou prerrogativas inviáveis por falta de norma regulamentadora exigida ou suposta pela Constituição”. Sua finalidade é, portanto, constituir imediata aplicabilidade à norma constitucional portadora de direitos e prerrogativas, que se encontrava inerte em virtude da ausência de regulamentação. (SILVA, 2002)

A Ação Direta de Inconstitucionalidade visa à declaração in abstrato de uma lei

ou ato normativo federal ou estadual. No caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, a declaração in abstracto é da ausência de lei ou ato normativo essencial ao cumprimento da norma maior. Entretanto, é importante notar que, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão não tem por objetivo a defesa de um direito subjetivo, de um interesse juridicamente protegido lesado ou na iminência de sê-lo. É voltada inteiramente para a defesa da Constituição, declarando a mora do legislador frente a uma omissão legislativa e adotando medidas para o suprimento desta omissão constitucional, que será feita por iniciativa do próprio órgão remisso. (SARMANHO, 2008).

Isto posto, conveniente apresentar o quadro comparativo orquestrado por Regina Quaresma (1999, p. 111), atualizado por Tácito L. Maranhão Pinto (2002, p.38), com algumas pequenas adaptações:

<b>MANDADO DE INJUNÇÃO versus ADIn POR OMISSÃO</b> <b>(Semelhanças e Dessemelhanças entre os institutos constitucionais)</b>		
<b>Mandado de Injunção</b>	<b>ADIn por Omissão</b>	
Fundamento jurídico	Instituto previsto no Título II, Capítulo I – art. 5º, LXXI	Instituto previsto no Título IV, Capítulo III, Seção II – art. 103, § 2º
Competência	STF (art. 102, I, “q”); STJ (art. 105, I, “h”); STM (art. 105, I, “h”, <i>in fine</i> ); TSE (art. 105, I, “h”, <i>in fine</i> ); TST (art. 105, I, “h”, <i>in fine</i> c/c art. 121, § 4º, V); Justiça Federal (art. 105, I, “h”, <i>in fine</i> ); Justiça Estadual (art. 125, § 1º)	Privativa do STF (art. 103, § 2º, c/c art. 102, I, “a”)

O que visa garantir	Busca somente a viabilização, pelo órgão judiciário, por meio da sentença, do exercício de um direito obstado pela ausência de norma regulamentadora. O que vale dizer que, depois de julgado procedente o mandado de injunção, a situação de omissão normativa do ente estatal pode perdurar inalterada, pois não é o mandado de injunção o instrumento adequado para solucionar essa questão.	Visa a defesa objetiva do ordenamento jurídico, tem por objetivo o vício omissivo em si, constitui forma de controle concentrado de constitucionalidade, buscando reprimir a omissão legislativa. Visa acabar com a situação de omissão normativa do ente estatal <sup>138</sup>
Efeitos da Sentença	<i>Incidenter tantum e inter partes</i>	<i>Erga omnes</i>
Origem	Instituto novo introduzido pelo Poder constituinte originário de 1988.	Instituto novo introduzido pelo Poder constituinte originário de 1988.
Motivos para a criação	Atacar a omissão legislativa, buscando dar efetividade às normas de eficácia limitada constantes da Constituição.	Da mesma forma que o mandado de injunção, mas através de caminhos distintos e para atingir finalidades diferentes.
Legitimidade Ativa	Qualquer pessoa, física ou jurídica (interesses individuais), sindicatos, partidos políticos, associações etc. (direito coletivo ou difuso)	Somente os legitimados nos incisos I a IX do art. 103, ( <i>numerus clausus</i> )
Legitimidade Passiva	Entidade estatal omissa – o Poder, o órgão ou a autoridade pública estatal	Pessoa ou entidade competente para elaborar a norma ou expedir o ato administrativo (Legislativo e Executivo)
Procedimento	Aplicam-se as regras do mandado de segurança – art. 24, parágrafo único, da lei 8038/1990	Regimento Interno do STF e arts. 1 ao 12 (processo e julgamento) e arts. 22 ao 28 (decisão e efeitos) da Lei 9868/99
Objeto	Busca a solução para um caso concreto, individualmente considera-do, diante de um direito subjetivo obstado pela inércia do legislador; a ação pressupõe a preexistência de um direito cujo exercício esteja sendo efetivamente impedido pela falta de norma regulamentadora.	O controle da omissão é realizado em tese, sem a necessidade de estar configurado uma violação concreta a um direito individual. Assim, sua propositura não se cinge a um caso concreto, podendo ela ser intentada abstrata e genericamente, como meio de obter a declaração de inconstitucionalidade da omissão do órgão

J. M. Othon Sidou entende que o mandado de injunção não é um direito, e sim, uma garantia de direitos, conforme explicita:

Em termos específicos, o mandado de injunção não é um direito; é mais: é uma garantia de direitos, de natureza *ativa*, tanto quanto o *habeas corpus*, o mandado de segurança, a ação popular, aos quais se soma agora o *habeas data*, porque é garantia posta em mão do universo de administrados e de conhecimento atribuído a um dos órgãos do Estado, em contraposição às garantias *passivas*, que o indivíduo frui por efeito de autolimitação do Estado, como, por exemplo, aquela que atribui ao Poder Judiciário apreciar, sem reserva, toda lesão de direito. Genericamente, porém, o novo *writé* um direito, traduzido na faculdade de agir, ou direito à ação. (SIDOU, 1998)

Alexandre de Moraes (2006) define diversas correntes existentes dentre aqueles que tentaram definir os efeitos do mandado de injunção. Para a posição concretista, o mandado de injunção teria o efeito de declarar a existência da omissão e implementar, imediatamente, o direito previsto na Constituição Federal. É dividida em concretista geral ou individual. Para a concretista geral, competiria ao Poder Judiciário determinar a regulamentação do dispositivo constitucional a ser aplicada em todos os casos semelhantes, independentemente de impetração de mandado de injunção, ou seja, com efeito erga omnes. Segundo a concretista individual, o Judiciário apenas deveria dispor sobre o direito do impetrante, sem formular regras gerais. (SARMANHO, 2008)

Surge, ainda, uma subdivisão da teoria concretista individual. Segundo o referido autor, ela pode ser direta ou intermediária: direta quando se entende que o Judiciário, verificando a omissão deve implementar o direito requerido; quando intermediária, porém caberia ao Poder Judiciário, antes de dizer o direito aplicável ao caso concreto, conceder um prazo ao órgão ou autoridade omissa para regulamentação. (SARMANHO, 2008)

Por fim, segundo a posição não-concretista, o mandado de injunção teria apenas caráter declaratório, levando o Judiciário a cientificar o poder omissivo sobre a sua mora legislativa. (SARMANHO, 2008)

No caso do direito de greve, o tribunal entendeu que o papel do Supremo não estava adstrito à aferição da mora legislativa, sendo possível, portanto, que estabelecesse legislação provisória que atendesse ao predicado constitucional. Nesse caso específico, salientou-se, ainda, que diversas decisões já haviam logrado cientificar os órgãos e autoridades responsáveis pela mora legislativa, sendo que tais medidas mostraram-se ineficientes. (SARMANHO, 2008)

O Supremo Tribunal Federal demonstrou, ainda, sua consciência de que o direito de greve dos servidores públicos possui peculiaridades que o diferem do direito dos trabalhadores em geral, em especial no que toca ao caráter contínuo dos serviços públicos. Isso traria a necessidade de uma solução obrigatória a ser feita pelo legislativo. (SARMANHO, 2008)

### **3 O MANDADO DE INJUNÇÃO E O POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA EFETIVIDADE DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS**

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 Supremo Tribunal Federal. 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.

Entretanto, esta corte, em diversos processos ajuizados por sindicatos, entendeu por conferir efeito ativo à sua decisão, garantindo aos servidores públicos o poder de exercer o direito de greve. (SARMANHO, 2008)

Apesar das modificações implementadas pela Emenda Constitucional n° 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. (BONAVIDES, 2002)

#### **3.1 A utilização da "lei de greve" (Lei n.º 7.783/89)**

O mandado de injunção consubstancia o chamado controle concreto de constitucionalidade por omissão, já que analisa se o constituinte está - em um caso concreto - se omitindo de legislar. Entretanto, deve-se ressaltar que essa ação não possuía muito efeito prático, já que pelo princípio da Separação dos Poderes, o Poder Judiciário entendia que não podia

intervir na atividade do Poder Legislativo, limitando-se, no caso do provimento da ação, a comunicar o poder omissivo. (SARMANHO, 2008)

O Supremo Tribunal Federal 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, como o MI nº 283, Rel. Min. Sepúlveda Pertence e o MI nº 232/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.03.1992, o Tribunal passou a admitir soluções normativas para a decisão judicial como alternativa legítima de tornar a proteção judicial efetiva.

Segundo o STF, em decisão recente no Mandado de Injunção nº 670/ES de 25.10.2007, com Ministro Relator o Ministro Maurício Corrêa: "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 n. 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis (CF, art. 37, VII)".

Porém, já havia precedentes do Supremo Tribunal Federal (Ex: MI 631/MS) em que aventou-se a utilização da "lei de greve" (Lei n.º 7.783/89) com a finalidade de limitar os direitos, não dando margem a abusos ao direito de greve dos servidores públicos civis. Essa lei foi editada, já sob a égide do atual sistema constitucional, embora com vistas a regular a instituto para os trabalhadores da iniciativa privada. Através dela são impostos limites às paralisações e, apesar de tratar de greve na atividade privada, contém regulamentação específica sobre as greves em atividades essenciais, o que guarda certa compatibilidade com os serviços públicos de natureza essencial. (SARMANHO, 2008)

Nesse sentido, 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 n º 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 (por aplicação analógica do art. 6º da lei n º 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 n º 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. Esses tribunais, além de decidirem a respeito da abusividade ou não das greves, também determinarão o pagamento ou não dos dias de paralisação.<sup>5</sup>

Nesse contexto, nos termos do art. 7º da lei 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 que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho. (OLIVEIRA, 2004)

---

<sup>5</sup> MI 670/ES, 2007

### **3.2 O mandado de Injunção nº 20 de 1994 e seu posicionamento doutrinário**

O Supremo Tribunal Federal - STF ateve-se a estudar a questão na ocasião da impetração do Mandado de Injunção nº 20-4/DF para saneamento da omissão legislativa que obstava o pleno exercício da greve pelos impetrantes. Os votos proferidos pelos Ministros do Pretório Excelso, no deslinde da questão, atestam o quão complexa é a matéria, posta a grande variação de argumentações utilizadas ora em prol, ora contra o exercício do referido direito na condição de indefinição de seus termos e limites. Por maioria de votos, o Supremo entendeu que, na falta de regulamentação do dispositivo constitucional concessivo da greve aos servidores públicos, o exercício desse mesmo direito é ilegal, uma vez que ainda não possui o respaldo legal que delimitaria seus termos e fixaria seus limites:

**DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO:** O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta – ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição – para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. A lei complementar referida – que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público – constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional. Essa situação de lacuna técnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção. A inércia estatal configura-se, objetivamente, quando o excessivo e irrazoável retardamento na efetivação da prestação legislativa – não obstante a ausência, na Constituição, de prazo pré-fixado para a edição da necessária norma regulamentadora – vem a comprometer e a nulificar a situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor de seus beneficiários.

O Ministro CELSO DE MELLO, ao proferir seu voto como Relator, expôs sua inclinação pela declaração da ilegalidade da deflagração do movimento paredista dos servidores públicos, enquanto o mesmo não estiver regulamentado por uma lei específica para a situação:

Ausente a lei complementar que constitui o requisito de incidência e de operatividade da norma positivada no art. 37, VII, do Texto Constitucional, não se revela possível e nem legítimo o exercício do direito subjetivo nela contemplado, o que autoriza o uso da via injuncional. A imprescindibilidade da edição da lei complementar exigida pela norma constitucional em análise – essencial ao próprio exercício do direito de greve por ela outorgado em favor dos servidores públicos civis – tem sido reconhecido pelo magistério da doutrina, que assinala, ante a insuficiência dos elementos normativos que compõe a estrutura jurídica do preceito constitucional referido, a sua total inexequibilidade. [...]

CELSO RIBEIRO BASTOS, ao sustentar a necessidade da lei complementar como pressuposto do válido exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis adverte:

A greve no setor público é algo que assume uma gravidade muito maior do que no setor reservado aos particulares. A Constituição de 67/69 proibia expressamente a greve nos serviços públicos e atividades essenciais definidas em lei. A atual introduziu, sem dúvida, uma sensível alteração, contemplando como algo em tese exercitável. Dizemos em tese porque a eficácia do inciso sob comento depende de legislação integradora. Embora não se desconheça o fato de que mesmo as normas demandantes de integração produzem certos efeitos, no caso não há possibilidade alguma, em nosso entender, de se invocar o preceito constitucional para legitimar greves exercidas no setor público, sobretudo na Administração centralizada. **A absoluta ausência de normatividade complementar priva o conceito de eficácia. A prática da greve nesse setor torna-se necessariamente ilegal por falta de escoro jurídico.** (grifou-se)

Em sentido contrário ao do Relator, manifestaram-se os Ministros MARCO AURÉLIO e SEPÚLVEDA PERTENCE, pugnando pela declaração da legalidade do movimento e deixando, inclusive, de conhecer o Mandado de Injunção impetrado na ocasião, alegando falta de interesse de agir, pois entenderam que, em sendo legal o exercício da greve pelos servidores públicos, a ausência de lei regulamentadora não estaria obstaculizando a deflagração desse movimento. Eis o que afirmam os Eminentíssimos Ministros, respectivamente:

Não creio que, na espécie, a Constituição contemple a outorga de um direito, deixando-o em suspenso, na dependência da vontade política do legislador comum, como se os fatos que o revelam pudessem, em passe de mágica, ser olvidados. [...]

Diante da inércia do legislador, em que pese serem passados da promulgação da Carta mais de cinco anos, não obstaculiza a ocorrência do fenômeno coletivo, apenas servindo à conclusão sobre a inexistência de limites, ao menos sob o ângulo estritamente legal.

Mas a greve [...] é antes de tudo um fato, que historicamente não esperou pela lei para tornar-se uma realidade inextirpável da sociedade moderna. O que às vezes pretendeu o Direito positivo, e quase sempre condenado à inocuidade, foi proibi-la, foi vedá-la. Quando, ao contrário, a própria Constituição a declara um direito, isso basta para impedir que, à falta de lei, o fato se considere ilícito. Por isso, declarada a existência do direito de greve, em tese, cuida-se de direito que independe de regulação inferior. Portanto, no art. 37, VII da Constituição Federal, quando se prevê que esse direito será exercido nos termos e nos limites de lei complementar, leio a cláusula como autorização para imposição futura de termos e limites ao exercício de um direito, que, entretanto, não pode ficar paralisado à espera da lei.

Havia, ainda, um último posicionamento sustentado por alguns Ministros do Supremo Tribunal Federal: o da utilização da Lei de Greve editada para o trabalhador do setor privado da economia – a Lei 7783/89 – para que não subsistisse a lacuna deixada pelo legislador ordinário, em detrimento do servidor público. Essa foi a postura de FRANCISCO RESEK:

Tanto mais grave é o estado de coisas que o voto do relator denunciou que não me parece desbordante do domínio do razoável, em matéria de hermenêutica, optar-se pela segunda leitura possível do inciso VII. Ali se pode ler que o direito de greve no serviço público será exercido nos termos e limites definidos em lei complementar, e que portanto, enquanto não se edita essa lei complementar, não há direito de greve no serviço público. **Mas pode-se ler também, dentro do estrito domínio da razoabilidade, que o direito de greve dos funcionários será exercido nos termos e limites definidos em lei complementar, enquanto a lei complementar não define esses termos nem fixa esses limites, a greve no serviço público é praticável tal como ela o é pelo comum dos trabalhadores.**(grifou-se)

O Ministro CARLOS VELLOSO também se posicionou da mesma maneira, argumentando da seguinte forma:

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 do 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 7783, de 28.06.89. 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 7783 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.

Como se vê, o Supremo Tribunal Federal declarou que a aludida regra é provida de eficácia meramente limitada, e sua aplicabilidade depende, em consequência, da edição de ato legislativo, como requisito indispensável ao pleno desenvolvimento de sua normatividade.

Tomando-se por base a corrente vencedora no STF, a mera participação em greve representava, no mínimo, o descumprimento de deveres funcionais do agente público, gerando, em tese, o dever de impor sanção disciplinar administrativa e, constatada a necessidade temporária de excepcional interesse público, contratar pessoal, por tempo determinado, para substituição de grevistas. Se é causado dano à administração Pública ou à sociedade, haveria o dever de exigir do servidor envolvido a reparação civil. E se, por fim, o servidor incidir em ação ou omissão tipificada na legislação criminal, há o poder dever do Estado de responsabilizá-lo penalmente.

### **3.3 A nova visão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do MI 670/ES de 25 de outubro de 2007**

A greve foi erigida, pela Constituição Federal de 1988, como direito reconhecido

aos servidores públicos civis. Neste ponto, incorporou a recomendação constante da Convenção nº 151 da OIT (art. ° 8), que dispõe sobre a institucionalização de meios voltados à composição dos conflitos de natureza coletiva surgidos entre o poder público e os seus servidores.<sup>6</sup>

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 de essencialidade, não podem sofrer, em hipótese alguma qualquer tipo de interrupção. (MANUS, 2003)

É por essa razão que, o senhor ministro Celso de Mello no Mandado de Injunção 670 / ES de 2007 declarou 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 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.

Em 25 de outubro de 2007, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento de três mandados de injunção envolvendo o direito de greve dos servidores públicos. Quais sejam o MI 712/PA, com Relator o Min. Eros Grau, o MI 708/DF, com Relator o Min. Gilmar Mendes e o MI 670/ES, com Relator o Min. Maurício Corrêa. A corte, constatando a falta de lei específica que é exigida pela Constituição para disciplinar a matéria, decidiu pela aplicação da Lei 7.783/89, que trata do direito de greve dos trabalhadores em geral.

Especificamente no Mandado de Injunção 670, o voto condutor do Ministro

Eros Grau diz, inicialmente, que se concedida a injunção o Tribunal deverá definir a “norma adequada à regulação do caso concreto”. Como tal, considera tratar-se de “norma enunciada como texto normativo, logo sujeito a interpretação pelo seu aplicador”. Conclui dizendo que:

No mandado de injunção o Poder Judiciário não define norma de decisão, mas enuncia a norma regulamentadora que faltava para, no caso, tornar viável o exercício do direito de greve dos servidores públicos. E nada obsta que, no que tange às hipóteses de outras impetrações, no futuro, que versem situações análogas, a elas seja estendida, por despacho monocrático do relator, essa mesma regulação.

Apesar do consenso obtido pelos ministros quanto à aplicabilidade da Lei de Greve, entendida como necessária para preencher o vácuo legislativo na matéria, houve divergência quanto ao alcance da decisão. Ao final, a corte decidiu pela aplicação da Lei 7.783/89 sempre que se tratar de greve de servidores públicos, independentemente de novas ações levadas à corte, conforme demonstra a ementa do mandado, *in verbis*:

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 Nos 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). [...]

Desta forma, foi modificado o entendimento de que por meio de mandado de injunção só se poderia notificar o Congresso Nacional de sua mora. Utilizando-se deste

instrumento processual, o Supremo não só decidiu o conflito que lhe foi apresentado, mas também determinou as regras aplicáveis a futuros casos semelhantes, com base na Lei de Greve.

Nesse caso, o Supremo foi além do que previa sua jurisprudência. Antes restritiva quanto ao uso do mandado de injunção, por meio do qual somente se poderia declarar a mora legislativa do Congresso Nacional, a corte utilizou o instrumento para dizer as regras aplicáveis aos casos de direito de greve dos servidores. Não se ateu ao conflito que lhe foi trazido, mas, resolvendo-o, disciplinou o tema para as demais situações semelhantes.

Destaco a seguinte passagem do voto do Ministro GILMAR MENDES:

No caso do direito de greve dos servidores públicos, 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, com 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, podendo tão-somente dispor sobre a adequada configuração da sua disciplina.

Essa posição avança em relação àquela proferida no MI 20-4 de 1994 em que considerava-se o exercício do direito de greve pelos Servidores Públicos Civis da União como ilegal. No entanto, o avançar, produz, como efeito colateral, a necessidade de uma regulamentação, ainda que provisória.

Decorridos mais de 19 anos da promulgação da vigente Carta Política, ainda não se registrou, em relação ao art. 37, VII da Constituição Federal, 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. Ocorre que a Suprema Corte, há mais de 14 anos (em 19/05/94), julgou o MI 20/DF, em que reconheceu o estado de mora inconstitucional do Poder Legislativo da União, o que ainda subsiste, porque não foi editada, até agora, a lei disciplinadora do exercício do direito de greve no serviço público.

## CONCLUSÃO

Portanto, o art.37, inciso VII da Constituição Federal de 1988 que garante aos servidores públicos civis o direito de greve, trata-se de norma de eficácia contida, e não limitada como antes se entendia. Dessa forma, a greve dos servidores públicos civis não é mais considerada ilegal e deve basear-se na lei 7.783/89 (“lei de greve”), resguardando os serviços essenciais.

Diversos projetos de lei objetivaram regulamentar o dispositivo constitucional relativo à greve no serviço público, no âmbito federal, porém nenhum deles resultou na tão esperada lei que fornecerá o amparo necessário ao exercício de um direito social reconhecido por quase a totalidade de países do globo.

O motivo dessa extenuante mora legislativa não é outro senão a “falta de vontade política” largamente difundida em nosso país. A inércia legislativa não é resultado somente do Congresso Nacional, mas das Casas Legislativas referentes a todos os entes estatais, uma vez que a lei específica requerida no art. 37, VII da Constituição não é de competência privativa da União. Segundo entendimento de SERGIO PINTO MARTINS (2001 p. 50):

Diz respeito, porém, a lei específica a cada esfera da Administração Pública direta, como em relação à União, Estados, Distrito federal e Municípios. Cada um dos entes citados poderá ter lei específica sobre a greve no serviço público, pois a matéria servidor público não é de competência privativa da União. É, portanto, lei própria de cada ente da federação. Será lei específica norma que irá regular matéria de Direito Administrativo, que é a greve do servidor público e não de Direito do Trabalho. Por esse motivo, não se aplica o inciso I do art. 22 da Constituição, que menciona que a União tem competência para legislar sobre Direito do Trabalho.

O papel do STF, nesse caso, seria criar a norma regulamentadora enquanto o

poder Legislativo não o fizesse, para que as partes pudessem usufruir regularmente de seu direito constitucional. O posicionamento adotado, entretanto, não foi esse. Determinou-se que fosse aplicada a lei n. 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis (CF, art. 37, VII). Sobre essa temática escreveu ANTONIO UMBERTO DE SOUZA JR. (SOUZA, 2001):

O Mandado de Injunção, à semelhança do mandado de segurança, propiciaria ao impetrante, prejudicado pela inércia regulamentadora do Parlamento ou do Executivo (quando seja privativamente sua a iniciativa legislativa), o socorro imediato, concreto e completo, criando-se para o caso específico, uma norma supletiva (ação de defesa de garantias individuais). [...]

Nesta perspectiva, apresenta-se um segundo argumento em prol de um mandado de injunção mais efetivo: a suposta delegação constitucional ao Judiciário não afronta o princípio comumente [...] chamado de separação de poderes nem é instante institucional solitário da chamada *jurisdição normativa*. Quanto ao primeiro aspecto, a desmitificação da separação dos poderes demonstra que o Estado, em verdade, simplesmente distribui funções políticas aos chamados poderes (estatais). E, para que esta distribuição redunde em mecanismos de freios e contrapesos de modo a prevenir abusos insuportáveis, passam a ser inevitáveis a transmissão e o compartilhamento de competências entre os poderes, ordenadamente dispostos em um móbile emaranhado em várias hastes. Quanto ao segundo aspecto, deve ser lembrado que tanto a Justiça Eleitoral como a Justiça do Trabalho podem, dentro de certos limites, editar normas de validade temporária. A autorização constitucional supera qualquer dúvida quanto ao respeito às competências políticas alheias. Portanto, não há que se falar em ação legislativa do judiciário, mas simplesmente numa aplicação direta da Constituição ao caso concreto. [...]

Falta, portanto, bom senso aos legisladores e aos governantes que, sem perceberem a grande importância de uma justa regulamentação do instituto da greve para o servidor público – direito esse concedido ao trabalhador do Estado, no Brasil, após quase cem anos da proclamação da República – retardam o pleno exercício de greve aos trabalhadores que movimentam a máquina estatal do país.

Assim, verifica-se que até 2007, majoritariamente, as ações processadas pelo Supremo Tribunal Federal que foram deferidas, tiveram solução semelhante à da ADIn por Omissão, ou seja, declarar a inconstitucionalidade por omissão e comunicar ao órgão, poder ou autoridade estatal da sua omissão. Adotando tal postura, esta corte deixou clara sua preferência majoritária pela corrente não-concretista.

Posteriormente, a existência de três julgados (MIs nºs 232, 283 e 284) que adotaram a corrente concretista intermediária individual. Embora inegavelmente seja uma evolução da postura anteriormente adotada pelo Supremo, conclui-se que esses julgados só foram nesse sentido graças à flagrante mora do legislador, uma vez que a própria Constituição, nos casos julgados, estabeleceu prazo para a edição das normas regulamentadoras.

Por fim, graças ao recentíssimo julgamento das MIs nºs 670 e 712, constatou-se que aconteceu um grande salto evolutivo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, haja vista que os Ministros daquela Suprema Corte, em consonância com a tendência doutrinária contemporânea, concederam real efetividade às decisões do mandado de injunção, concretizando o direito constitucionalmente previsto, obstado pela falta de norma regulamentadora.

Assim, conclui-se o presente trabalho, recorrendo aos ensinamentos do Ministro Celso de Mello, em despacho exarado no MI nº 164-2/SP, *in verbis*:

O mandado de injunção constitui um dos mais expressivos instrumentos jurídicos de proteção jurisdicional aos direitos, liberdades e prerrogativas de índole constitucional. A tutela concretizadora desses direitos fundamentais, mediante a utilização desse singularíssimo meio formal, deriva da necessidade de tornar viável o seu exercício, que é obstado pela inércia do Estado em adimplir o dever de emanar normas, imposto pela Constituição.

Por isso mesmo, a nova Lei Fundamental do Brasil institucionalizou esse *remedium juris*, com o objetivo de superar as conseqüências prejudiciais às liberdades públicas, que necessariamente decorrem do comportamento negativo do Poder Público, que se abstém de cumprir a obrigação constitucional de editar normas e de prescrever regras jurídicas imprescindíveis ao exercício dos direitos, liberdades e prerrogativas assegurados pelo texto da Carta Política.

## REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional – 12ª edição. São Paulo; Editora Malheiros, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e teoria da Constituição. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 241.

CLÈVE, Clèmerson Merlin – A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro, 1993, Ed. Revista dos Tribunais

DINIZ, Maria Helena. Norma constitucional e seus efeitos. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

FREDIANE, Yone. Greve nos serviços essenciais à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: LTR, 2001.

GRINOVER, Ada Pellegrini & Antônio Carlos de Araújo Cintra e Cândido Rangel Dinamarco – Teoria geral do processo, Ed. RT, 1986.

KELSEN, Hans – Teoria geral das normas, tradução de José Florentino Duarte, Ed. Sérgio Fabris, 1986.

KRELL, Andreas Joachim, Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha, Edição Eletrônica: Format Artes Gráficas, Porto Alegre, 2002.

LACERDA Galeno, Requisitos do Mandado de Injunção, Zero Hora, Porto Alegre, RS, 1988.

MANUS, Pedro Paulo Teixeira, Direito do Trabalho. 8ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.

MELLO, José Luiz de Anhaia, Da separação dos poderes à guarda da Constituição, São Paulo, Ed. RT, 1968.

MELO, Raimundo Simão de. A greve no direito brasileiro. São Paulo: LTR, 2006.

RAPASSI, Rinaldo Guedes. Direito de greve dos servidores públicos. São Paulo: LTr, 2005.

SÜSSEKIND, A.; MARANHÃO, D.; VIANNA, S.; TEIXEIRA, L. Instituições de direito do trabalho. 22ª edição, volume 2. São Paulo: LTR, 2005.

MIRANDA, Pontes, Comentários à constituição de 1967 com a Emenda n.1, de 1969, tomo I/15-16, 2ª ed., 1970, RT

MORAES, Alexandre de - Direito Constitucional – 8ª ed. Revista, ampliada e atualizada com a EC nº 28/00. São Paulo: Atlas, 2000

OLIVEIRA, Francisco Antônio de. Mandado de Injunção: da inconstitucionalidade por omissão, enfoques trabalhistas, jurisprudência – 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

PINTO, Tácito L. Maranhão. Mandado de injunção: trajetória de um instituto. São Paulo: Editora LTR, 2002.

QUARESMA, Regina. O mandado de injunção e a ação de inconstitucionalidade por omissão: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.

SALES, Gabrielle Bezerra. Teoria da Norma Constitucional. São Paulo: Editora Manole, 2004

SARMANHO, Fabrício. Direito Constitucional. Brasília: Vestcon, 2008.

SIDOU, J. M. Othon - "Habeas corpus", mandado de segurança, mandado de injunção, "Habeas data", ação popular, Ed. Forense, 5ª edição, 1998

SILVA, José Afonso da – Curso de direito constitucional positivo, Ed. Malheiros, 11ª edição, 1996.

SILVA, José Afonso, Aplicabilidade das Normas Constitucionais, 6ª ed. Malheiros: São Paulo, 2003

SILVA, José Afonso de, Curso de Direito Constitucional Positivo. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.