

17

PROCESSO N.º : 2013002868  
INTERESSADO : DEPUTADO KARLOS CABRAL  
ASSUNTO : Acrescenta o art. 39 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.  
CONTROLE : Rproc

## RELATÓRIO

Versam os autos sobre Proposta de Emenda Constitucional – PEC -, de autoria do ilustre Deputado Karlos Cabral, acrescentando ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias um artigo com a seguinte redação:

*“Art. . Na hipótese de a Lei prevista no art. 92, VIII, desta Constituição não ser editada no prazo de até 3 (três) anos da Emenda Constitucional n. 46, de 09 de setembro de 2010, o Estado poderá expedir sua própria legislação.”*

Conforme consta na justificativa, a proposição tem a finalidade de regulamentar o inciso VIII do art. 92 da Constituição Estadual que trata sobre o direito de greve dos servidores públicos estaduais. Argumenta-se que tal regulamentação respaldará o exercício do direito de greve e a realização de negociação coletiva de forma democrática por parte dos servidores públicos do Estado.

A questão posta deve ser analisada sob o seguinte aspecto: se o Estado de Goiás tem legitimidade constitucional para editar uma lei tratando sobre o direito de greve dos seus servidores.

Sobre esse tema, a Constituição Federal estabelece que o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica (CF, art. 37, VII, redação conferida pela EC n. 19/98). A redação original deste dispositivo estabelecia que a regulamentação do direito de greve se daria por meio de lei complementar. A Constituição Estadual, por sua vez, preceitua que o direito de greve se dará nos limites definidos em lei federal específica.

No entanto, até o presente momento, o direito de greve dos servidores públicos ainda não foi regulamentado por lei federal. A PEC em análise pretende transferir para o Estado essa competência, de modo a legitimar a edição de uma lei estadual disciplinando a matéria.

A questão do direito de greve dos servidores públicos já foi objeto de diversos questionamentos perante o Supremo Tribunal Federal, especialmente por meio de mandado de injunção, ação de índole constitucional a ser manejada 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 (CF, art. 5º, LXXI).

Em sua excelente obra *A efetividade do mínimo existencial à luz da Constituição Federal de 1988*, a constitucionalista Ruth Barros Pettersen da Costa descreve a evolução da jurisprudência do STF sobre o mandado de injunção:

[...] no Mandado de Injunção n. 107, o Tribunal firmou sua jurisprudência no sentido de que deveria limitar-se a constatar a inconstitucionalidade por omissão e a determinar que o legislador empreendesse as providências requeridas. No Mandado de injunção n. 283, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, o Tribunal, pela primeira vez, estipulou prazo para que fosse colmatada a lacuna relativa à mora legislativa, sob pena de assegurar ao prejudicado a satisfação dos direitos negligenciados. No Mandado de Injunção n. 232, de relatoria do Ministro Moreira Alves, o Tribunal reconheceu que, passados seis meses sem que o Congresso Nacional editasse a lei referida no art. 195, § 7º, da Constituição Federal, o requerente passaria a gozar a imunidade requerida. Essa mesma orientação é seguida pelo Mandado de Injunção n. 284. Nestes dois últimos Mandados de Injunção é sinalizada para uma “nova compreensão do instituto e a admissão de uma solução ‘normativa’ para a decisão judicial” (efeito concretizador *inter partes*). Por último, nos Mandados de Injunção n.s 670 e 712, que tratam do direito de greve dos servidores públicos, adotaram-se, de forma explícita, sentenças aditivas com eficácia *erga omnes* (efeito concretizador *erga omnes*). Os MIs n.s 670 e 712, foram conhecidos, determinando-se para a solução da omissão legislativa a aplicação, no que coubesse, da Lei n. 7.783/1989 (dispõe sobre o exercício do direito de greve para a iniciativa privada).

Constata-se, assim, que, por força de decisão do STF, a situação jurídica atual em relação ao direito de greve dos servidores públicos é no sentido de se aplicar, no que couber, a Lei n. 7.783/89, que regula o direito de greve na iniciativa privada, enquanto o Congresso Nacional não edita a lei específica de que trata o art. 37, VII, da Constituição Federal.

É válido considerar que a norma contida no inciso VII do art. 37 da CF é de eficácia limitada e somente produzirá efeitos após a sua regulamentação pelo Congresso Nacional.

Eficácia se traduz na aptidão que a norma jurídica tem para produzir os efeitos queridos pelo ente ou órgão de onde ela promanou. Neste aspecto, é a precisa lição de Silva <sup>1</sup>(1999), *in verbis*:

Eficácia é a capacidade para atingir objetivos previamente fixados como metas. Tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. Por isso é que se diz que a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica (SILVA, 1999, p. 64).

No que pertine a diferenciação entre norma de eficácia plena e norma de eficácia limitada, o renomado professor Meirelles Teixeira (Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991) acrescenta, *in verbis*:

... por normas de eficácia plena, (...), entendemos aquelas normas que produzem, desde o momento de sua promulgação, todos os seus efeitos essenciais, isto é, todos os objetivos especialmente visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhe constitui objeto. Ao inverso, por normas de eficácia limitada (ou "reduzida", como dizem alguns autores), devem-se entender aquelas normas que não produzem, logo ao serem promulgadas, todos os seus efeitos essenciais, porque não se estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso suficiente, deixando total ou parcialmente essa tarefa ao legislador ordinário (MEIRELLES TEIXEIRA, 1991, p. 317).

Com base nesses pressupostos, entendemos que a proposta de emenda constitucional ora em análise é incompatível com o sistema constitucional vigente, especificamente com o inciso VII do art. 37 da CF, com o qual conflita, pois subtrai do Congresso Nacional a competência de regulamentar, de forma uniforme em todo o território nacional, o direito de greve dos servidores públicos.

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 1999.

Não há, neste caso, espaço para o Estado-membro legislar sobre essa matéria, vez que não se trata de competência concorrente da União e dos Estados, mas sim de competência exclusiva da União conferida pelo próprio texto constitucional. Logo, a omissão do Congresso Nacional não é suficiente para legitimar a atuação do Estado-membro para disciplinar o direito de greve dos seus servidores.

Isto posto, ante o vício de inconstitucionalidade apontado, somos pela **rejeição** da proposta de emenda constitucional em pauta. É o relatório.

SALA DAS COMISSÕES, em 10 de Setembro de 2013.



Deputada GRACILENE BATISTA

Relatora

mtc