



Supremo Tribunal Federal

Ofício nº 9329/2018

Brasília, 15 de maio de 2018.

A Sua Excelência o Senhor
Senador EUNÍCIO LOPES DE OLIVEIRA
Presidente do Senado Federal

12 1 MAI 2018

Tutela Provisória no Mandado de Injunção nº 6810
IMPTE.(S) :CLETHO MUNIZ DE BRITO
ADV.(A/S) :MOREL MARCONDES SANTOS (3009/AC, 3832/RO)
IMPDO.(A/S) :PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S) (ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S) :PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S) (ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S) :PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S) (ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) :UNIÃO
PROC.(A/S) (ES) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos autos em epígrafe, **proferi** decisão cuja **parte dispositiva** transcrevo a seguir:

"Sendo assim, e em face das razões expostas, concedo, em parte, a ordem injuncional, apenas para, reconhecido o estado de mora legislativa, garantir ao ora impetrante o direito de ter o seu pedido administrativo de aposentadoria especial concretamente analisado pela autoridade administrativa competente, observado, para tanto, o que dispõem a Lei Complementar nº 142/2013 (aplicável, por analogia, à situação registrada nesta causa) e, também, a diretriz que esta Corte firmou nos julgamentos plenários do MI 2.752-AgR/DF e do MI 4.428-AgR-ED/DF, restando prejudicado, em consequência, o exame do pedido de tutela provisória."

Acompanha este expediente **cópia** de referido ato decisório.

Apresento a Vossa Excelência os meus elevados protestos de consideração e apreço.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator
Documento assinado digitalmente

Presidência do Senado Federal
Recebi o Original

Em: 22/05/18 às 09:56

via e-mail
via correios

Supremo Tribunal Federal

**TUTELA PROVISÓRIA NO MANDADO DE INJUNÇÃO 6.810 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
IMPTE.(S)	: CLETHO MUNIZ DE BRITO
ADV.(A/S)	: MOREL MARCONDES SANTOS
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Registro, preliminarmente, que o Supremo Tribunal Federal, apreciando questão de ordem suscitada, em sessão plenária, no MI 795/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, reconheceu assistir ao Relator da causa competência para julgar, monocraticamente, em caráter definitivo, os mandados de injunção que objetivem garantir a quem os houver impetrado o direito à aposentadoria especial a que se refere o art. 40, § 4º, da Constituição da República.

O caso em exame ajusta-se aos pressupostos que, estabelecidos na questão de ordem ora referida, legitimam a atuação monocrática do Relator da causa, razão pela qual passo a analisar, singularmente, a presente impetração injuncional.

Trata-se de mandado de injunção, com pedido de tutela provisória, que objetiva a colmatação de alegada omissão estatal no adimplemento de prestação legislativa determinada no art. 40, § 4º, da Constituição da República.

A parte ora impetrante ênfatiza o caráter lesivo da omissão imputada aos Senhores Presidentes da República, do Senado Federal e da

Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

Câmara dos Deputados, assinando que a lacuna normativa existente, passível de integração mediante edição da faltante lei complementar, tem inviabilizado o seu pretendido acesso ao benefício da aposentadoria especial.

Deixo de ordenar a medida processual a que alude o art. 5º, I, da Lei nº 13.300/2016, pois as autoridades ora apontadas como coatoras, ao prestarem suas informações oficiais em sucessivas ações injuncionais que versaram a mesma matéria debatida nesta sede processual, têm reiteradamente manifestado oposição a pretensões idênticas à ora em exame (MI 6.608/DF, Rel. Min. EDSON FACHIN – MI 6.615/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – MI 6.618/DF, Rel. Min. ROSA WEBER – MI 6.620/DF, Rel. Min. ROSA WEBER, v.g.), mostrando-se dispensável, na perspectiva da celeridade processual, a adoção da providência que venho de referir.

Sendo esse o contexto, cabe verificar se se revela admissível, ou não, na espécie, o remédio constitucional do mandado de injunção.

Como se sabe, o “writ” injuncional tem por função processual específica viabilizar o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas diretamente outorgados pela própria Constituição da República, em ordem a impedir que a inércia do legislador comum frustre a eficácia de situações subjetivas de vantagem reconhecidas pelo próprio texto constitucional.

Na realidade, o retardamento abusivo na regulamentação legislativa do texto constitucional qualifica-se – presente o contexto temporal em causa – como requisito autorizador do ajuizamento da ação de mandado de injunção (RTJ 158/375, Red. p/ o acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), pois, sem que se configure esse estado de mora legislativa – caracterizado pela superação excessiva de prazo razoável –, não haverá como reconhecer-se ocorrente o próprio interesse de agir em sede



Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

injuncional, como esta Suprema Corte tem advertido em sucessivas decisões:

“MANDADO DE INJUNÇÃO. (...) PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DO MANDADO DE INJUNÇÃO (RTJ 131/963 – RTJ 186/20-21). DIREITO SUBJETIVO À LEGISLAÇÃO/DEVER ESTATAL DE LEGISLAR (RTJ 183/818-819). NECESSIDADE DE OCORRÊNCIA DE MORA LEGISLATIVA (RTJ 180/442). CRITÉRIO DE CONFIGURAÇÃO DO ESTADO DE INÉRCIA LEGIFERANTE: SUPERAÇÃO EXCESSIVA DE PRAZO RAZOÁVEL (RTJ 158/375). (...)”

(MI 715/DF Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Essa omissão constitucional, derivada do inaceitável inadimplemento do dever estatal de produzir regramentos normativos – encargo jurídico que não foi cumprido na espécie –, encontra nesta ação injuncional um poderoso fator de neutralização da inércia legiferante e da abstenção normatizadora do Estado.

O mandado de injunção, desse modo, deve traduzir significativa reação jurisdicional autorizada pela Carta Política, que nesse “writ” processual forjou o instrumento destinado a impedir o desprestígio da própria Constituição, consideradas as graves consequências 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.

Isso significa, portanto, que o mandado de injunção deve ser visto e qualificado como instrumento de concretização das cláusulas constitucionais frustradas, em sua eficácia, pela inaceitável omissão do Poder Público, impedindo-se, assim, que se degrade a Constituição à inadmissível condição subalterna de um estatuto subordinado à vontade ordinária do legislador comum.

Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

Na verdade, o mandado de injunção busca neutralizar as consequências lesivas decorrentes da ausência de regulamentação normativa de preceitos constitucionais revestidos de eficácia limitada, cujas incidências – necessária ao exercício efetivo de determinados direitos neles diretamente fundados – depende, *essencialmente*, da intervenção concretizadora do legislador.

É preciso ter presente, pois, que o direito à legislação só pode ser invocado pelo interessado, quando também existir – simultaneamente imposta pelo próprio texto constitucional – a previsão do dever estatal de criar normas legais. Por isso que o *direito individual à atividade legislativa* do Estado apenas se evidenciará naquelas estritas hipóteses em que o desempenho da função de legislar refletir, por efeito de exclusiva determinação constitucional, uma obrigação jurídica indeclinável imposta ao Poder Público, consoante adverte o magistério jurisprudencial desta Suprema Corte (MI 633/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Assim, e para que possa atuar a norma pertinente ao instituto do mandado de injunção, revela-se essencial que se estabeleça a necessária correlação entre a imposição constitucional de legislar, *de um lado*, e o consequente reconhecimento do direito público subjetivo à legislação, *de outro*, de tal forma que, ausente a obrigação jurídico-constitucional de produção de provimentos legislativos, não se tornará possível imputar comportamento moroso ao Estado nem pretender acesso legítimo à via injuncional (MI 463/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MI 542/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MI 642/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Cabe registrar, no que concerne ao pretendido acesso ao benefício da aposentadoria especial, que o exame dos elementos constantes deste processo evidencia existir, *na espécie*, o necessário vínculo de causalidade entre o direito subjetivo à legislação, invocado pela parte impetrante, e o *dever do Poder Público* de editar a lei complementar a que alude o art. 40,

Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

§ 4º da Carta da República, em contexto que torna plenamente admissível a utilização do “writ” injuncional.

Passo, desse modo, a analisar a pretensão injuncional em causa.

Cumpr assinalar, nesse contexto, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar ação injuncional em que também se pretendia a concessão de aposentadoria especial, não só reconheceu a mora do Presidente da República (“*mora agendi*”) na apresentação de projeto de lei que disponha sobre a regulamentação do art. 40, § 4º, da Constituição, como, ainda, determinou a aplicação analógica do art. 57, § 1º, da Lei nº 8.213/91, com o objetivo de colmatar a lacuna normativa existente:

“(…) APOSENTADORIA – TRABALHO EM CONDIÇÕES ESPECIAIS – PREJUÍZO À SAÚDE DO SERVIDOR – INEXISTÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR – ARTIGO 40, § 4º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Inexistente a disciplina específica da aposentadoria especial do servidor, impõe-se a adoção, via pronunciamento judicial, daquela própria aos trabalhadores em geral – artigo 57, § 1º, da Lei nº 8.213/91.”

(MI 721/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Pleno – grifei)

Esse entendimento – segundo o qual é lícito aplicar-se, por analogia, o art. 57 da Lei nº 8.213/91 a servidor público portador de deficiência – foi inteiramente acolhido pelo eminente Ministro EROS GRAU (MI 1.613/DF) e pela eminente Ministra ELLEN GRACIE (MI 1.737/DF), valendo reproduzir, no ponto, fragmento da seguinte decisão:

“Trata-se de mandado de injunção coletivo no qual se pretende assegurar o exercício do direito de aposentadoria especial ante a inexistência de regulamentação do art. 40, § 4º, da Constituição Federal, que autoriza a fixação de um regime diferenciado de aposentação em favor dos servidores públicos portadores de deficiência ou que exerçam atividades arriscadas ou prejudiciais à saúde e à integridade física.”

Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

2. *A matéria em debate* passou por uma recente evolução jurisprudencial e *está*, com base nessa nova orientação, *integralmente equacionada* pelo Plenário desta Suprema Corte.

Na sessão de 30.08.2007, o **Plenário** desta Casa, por ocasião do julgamento do Mandado de Injunção 721, rel. Min. Marco Aurélio, **reconheceu presentes** no texto do art. 40, § 4º, da Carta Magna **tanto** o direito à aposentadoria especial dos servidores públicos **nele referidos**, **como** o dever estatal de regulamentação desse mesmo direito.

Decidiu o Supremo Tribunal Federal, **naquela assentada**, que, **diante** da incontestável mora legislativa, a **eficácia** da referida norma constitucional e a **garantia** do exercício do direito nela proclamado **deveriam ser alcançadas** por meio da aplicação integrativa, no que couber, **do art. 57 da Lei 8.213, de 24.07.1991, que dispõe** sobre os requisitos e condições para a obtenção de aposentadoria especial pelos trabalhadores vinculados ao regime geral de previdência social sujeitos a condições prejudiciais à saúde ou à integridade física. (...).

.....
Ratificado, nos mesmos termos, o referido entendimento em 1º.07.2008, por ocasião do julgamento plenário do Mandado de Injunção 758, rel. Min. Marco Aurélio, DJe 26.09.2008, **sobreveio**, em 15.04.2009, o julgamento dos Mandados de Injunção 788 e 795, **de que foram relatores**, respectivamente, os eminentes Ministros Carlos Britto e Cármen Lúcia.

.....
 3. *Ante todo o exposto*, com base nos precedentes citados e na **autorização** especificamente conferida pelo Plenário desta Casa de apreciação monocrática dos casos idênticos àquele veiculado no Mandado de Injunção 795 (DJe 22.05.2009), **concedo a ordem injuncional**, para, **declarando** a mora legislativa na regulamentação do art. 40, § 4º, da Carta Magna, **assegurar** aos servidores públicos estaduais filiados ao impetrante o **direito** de ter os seus pedidos administrativos de aposentadoria especial **concretamente analisados** pela autoridade competente, **mediante a aplicação integrativa** do art. 57 da Lei Federal 8.213/91.”

(MI 1.737/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE – grifei)



Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

Essa mesma diretriz jurisprudencial tem sido observada em sucessivas decisões proferidas no âmbito desta Suprema Corte (MI 758/DE, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – MI 796/DE, Rel. Min. AYRES BRITTO – MI 809/SP, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – MI 824/DE, Rel. Min. EROS GRAU – MI 834/DE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – MI 874/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MI 912/DE, Rel. Min. CEZAR PELUSO – MI 970/DE, Rel. Min. ELLEN GRACIE – MI 1.001/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*), garantindo, em consequência, aos servidores públicos que se enquadrem nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III do § 4º do art. 40 da Constituição (pessoa portadora de deficiência, exercício de atividades de risco ou execução de trabalhos em ambientes insalubres) o direito à aposentadoria especial:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE INJUNÇÃO. SERVIDORA PÚBLICA. ATIVIDADES EXERCIDAS EM CONDIÇÕES DE RISCO OU INSALUBRES. APOSENTADORIA ESPECIAL. § 4º DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR. MORA LEGISLATIVA. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.

1. *Ante a prolongada mora legislativa, no tocante à edição da lei complementar reclamada pela parte final do § 4º do art. 40 da Magna Carta, impõe-se ao caso a aplicação das normas correlatas previstas no art. 57 da Lei nº 8.213/91, em sede de processo administrativo.*

2. *Precedente: MI 721, da relatoria do ministro Marco Aurélio.*

3. *Mandado de injunção deferido nesses termos.”*

(MI 788/DE, Rel. Min. AYRES BRITTO – grifei)

“MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DO SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR A DISCIPLINAR A MATÉRIA. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA.

Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

1. *Servidor público. Investigador da polícia civil do Estado de São Paulo. Alegado exercício de atividade sob condições de periculosidade e insalubridade.*

2. *Reconhecida a omissão legislativa em razão da ausência de lei complementar a definir as condições para o implemento da aposentadoria especial.*

3. *Mandado de injunção conhecido e concedido para comunicar a mora à autoridade competente e determinar a aplicação, no que couber, do art. 57 da Lei n. 8.213/91."*

(MI 795/DE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – grifei)

"MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO – LEGITIMIDADE DA UTILIZAÇÃO, POR ENTIDADES DE CLASSE E/OU ORGANISMOS SINDICAIS, DE REFERIDA AÇÃO CONSTITUCIONAL – DOCTRINA – PRECEDENTES (RTJ 166/751-752, v.g.) – SERVIDOR PÚBLICO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA – DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO À APOSENTADORIA ESPECIAL (CF, ART. 40, § 4º, I) – INJUSTA FRUSTRAÇÃO DESSE DIREITO EM DECORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONAL, PROLONGADA E LESIVA OMISSÃO IMPUTÁVEL A ÓRGÃOS ESTATAIS DA UNIÃO FEDERAL – CORRELAÇÃO ENTRE A IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL DE LEGISLAR E O RECONHECIMENTO DO DIREITO SUBJETIVO À LEGISLAÇÃO – DESCUMPRIMENTO DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL LEGIFERANTE E DESVALORIZAÇÃO FUNCIONAL DA CONSTITUIÇÃO ESCRITA – A INÉRCIA DO PODER PÚBLICO COMO ELEMENTO REVELADOR DO DESRESPEITO ESTATAL AO DEVER DE LEGISLAR IMPOSTO PELA CONSTITUIÇÃO – OMISSÕES NORMATIVAS INCONSTITUCIONAIS: UMA PRÁTICA GOVERNAMENTAL QUE SÓ FAZ REVELAR O DESPREZO DAS INSTITUIÇÕES OFICIAIS PELA AUTORIDADE SUPREMA DA LEI FUNDAMENTAL DO ESTADO – A COLMATAÇÃO JURISDICCIONAL DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS: UM GESTO DE

Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

FIDELIDADE, POR PARTE DO PODER JUDICIÁRIO, À SUPREMACIA HIERÁRQUICO-NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – A VOCAÇÃO PROTETIVA DO MANDADO DE INJUNÇÃO – LEGITIMIDADE DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NORMATIVA (ENTRE ELES, O RECURSO À ANALOGIA) COMO FORMA DE SUPLEMENTAÇÃO DA ‘INERTIA AGENDI VEL DELIBERANDI’ – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RECURSOS DE AGRAVO IMPROVIDOS.”

(MI 3.322-AgR/DF Rel. Min. CELSO DE MELLO)

O caso ora em exame também versa situação prevista no § 4º do art. 40 da Constituição, cujo inciso I trata da aposentadoria especial reconhecida a servidores públicos que sejam “portadores de deficiência” e que igualmente sofrem, à semelhança dos servidores públicos que exercem atividades reputadas insalubres ou perigosas, as mesmas consequências lesivas decorrentes da omissão normativa que já se prolonga de maneira irrazoável.

Tenho para mim, presente esse contexto, que a situação exposta não obsta a concessão do “writ” injuncional, eis que, também nessa hipótese (vale dizer, na hipótese de o agente estatal ser, ele próprio, portador de deficiência), persiste a mora na regulamentação legislativa da aposentadoria especial, o que torna aplicáveis, segundo entendo, por identidade de razões, os precedentes estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal.

Impende salientar, ainda, que, em momento posterior ao advento da Lei Complementar nº 142, publicada, em 08/05/2013, para regulamentar a aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social – RGPS (art. 201, § 1º, da CF), esta Suprema Corte, examinando matéria idêntica à ora debatida nesta sede processual, entendeu ser possível a aplicação, por analogia, das regras do mencionado diploma legal à aposentadoria especial do servidor público portador de

Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

deficiência (MI 4.153-AgR-Segundo/MS, Rel. Min. LUIZ FUX – MI 4.352/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, *v.g.*):

“AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO PORTADOR DE NECESSIDADES ESPECIAIS: ART. 40, § 4º, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICAÇÃO DAS REGRAS DA LEI COMPLEMENTAR N. 142/2013, QUE DISPÕEM SOBRE APOSENTADORIA DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA SEGURADA DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.”

(MI 1.885-AgR/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA)

Impõe-se destacar, por relevante, que esses precedentes têm sido observados por eminentes Juízes desta Suprema Corte (MI 2.769/DF, Rel. Min. ROSA WEBER – MI 6.262/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – MI 6.356/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES – MI 6.379/DF, Rel. Min. ROBERTO BARROSO – MI 6.390/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, *v.g.*).

A constatação objetiva de que se registra, na espécie, hipótese de mora inconstitucional, apta a instaurar situação de injusta omissão geradora de manifesta lesividade à posição jurídica dos beneficiários da cláusula constitucional inadimplida (CF, art. 40, § 4º), justifica, plenamente, a intervenção do Poder Judiciário, notadamente a do Supremo Tribunal Federal.

Não tem sentido que a inércia das autoridades ora impetradas, evidenciadora de comportamento manifestamente inconstitucional, possa ser paradoxalmente invocada, pelo próprio Poder Público, para frustrar, de modo injusto (e, portanto, inaceitável), o exercício de direito expressamente assegurado pela Constituição.



Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

Admitir-se tal situação equivalaria a legitimar a fraude à Constituição, pois, em última análise, estar-se-ia a sustentar a impossibilidade de o Judiciário, não obstante agindo em sede injuncional (CF, art. 5º, LXXI), proceder à colmatação de uma omissão flagrantemente inconstitucional.

Isso significa que não se pode identificar na própria inércia estatal a existência de fator exculpatório (e pretensamente legitimador) do inadimplemento de uma grave obrigação constitucional.

Cabe lembrar, bem por isso, neste ponto, que o Poder Público também transgride a autoridade superior da Constituição, quando deixa de fazer aquilo que ela determina.

Em contexto como o que resulta destes autos, a colmatação de omissões inconstitucionais nada mais revela senão um gesto de respeito que esta Alta Corte manifesta pela autoridade suprema da Constituição da República.

A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional (como aquela que deriva do art. 40, § 4º, da Carta Política) – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência (ou insuficiência) de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados da Lei Fundamental, tal como tem advertido o Supremo Tribunal Federal:

“DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO – MODALIDADES
DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO
PODER PÚBLICO

– O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de

Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um 'facere' (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação.

– Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse 'non facere' ou 'non praestare', resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público."

(RTJ 162/877, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Vê-se, pois, que na tipologia das situações inconstitucionais inclui-se, também, aquela que deriva do descumprimento, por inércia estatal, de norma impositiva de determinado comportamento atribuído ao Poder Público pela própria Constituição.

As situações configuradoras de omissão inconstitucional – ainda que se cuide de omissão parcial derivada da insuficiente concretização, pelo Poder Público, do conteúdo material da norma impositiva fundada na Carta Política – refletem comportamento estatal que deve ser repellido, pois a inércia do Estado qualifica-se, perigosamente, como um dos processos deformadores da Constituição, expondo-se, por isso mesmo, à censura do magistério doutrinário (ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, "Processos Informais de Mudança da Constituição", p. 230/232, item n. 5, 1986, Max Limonad; JORGE MIRANDA, "Manual de Direito Constitucional", tomo II/406 e 409, 2ª ed., 1988, Coimbra Editora; J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, "Fundamentos da Constituição", p. 46, item n. 2.3.4, 1991, Coimbra Editora).

Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

O fato inquestionável é um só: a inércia estatal em tornar efetivas as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela Constituição e configura comportamento que revela um incompreensível sentimento de despreço pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado de que se reveste a Constituição da República.

Nada mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem convenientes aos designios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.

A percepção da gravidade e das consequências lesivas derivadas do gesto infiel do Poder Público que transgride, por omissão ou por insatisfatória concretização, os encargos de que se tornou depositário por efeito de expressa determinação constitucional foi revelada, entre nós, já no período monárquico, em lúcido magistério, por PIMENTA BUENO ("Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império", p. 45, reedição do Ministério da Justiça, 1958) e reafirmada por eminentes autores contemporâneos, em lições que acentuam o desvalor jurídico do comportamento estatal omissivo (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Aplicabilidade das Normas Constitucionais", p. 226, item n. 4, 3ª ed., 1998, Malheiros; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, "Processos Informais de Mudança da Constituição", p. 217/218, 1986, Max Limonad; PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969", tomo I/15-16, 2ª ed., 1970, RT, v.g.).

O desprestígio da Constituição – por inércia de órgãos meramente constituídos – representa um dos mais graves aspectos da patologia constitucional, pois reflete inaceitável desprezo, por parte das instituições governamentais, da autoridade suprema da Lei Fundamental do Estado.

Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

Essa constatação, feita por KARL LOEWENSTEIN ("Teoria de la Constitución", p. 222, 1983, Ariel, Barcelona), coloca em pauta o fenômeno da erosão da consciência constitucional, motivado pela instauração, no âmbito do Estado, de um preocupante processo de desvalorização funcional da Constituição escrita, como já ressaltado, pelo Supremo Tribunal Federal, em diversos julgamentos, consoante resulta de decisão consubstanciada em acórdão assim ementado:

"A TRANSGRESSÃO DA ORDEM CONSTITUCIONAL PODE CONSUMAR-SE MEDIANTE AÇÃO (VIOLAÇÃO POSITIVA) OU MEDIANTE OMISSÃO (VIOLAÇÃO NEGATIVA)

– O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, seja quando este vem a fazer o que o estatuto constitucional não lhe permite, seja, ainda, quando vem a editar normas em desacordo, formal ou material, com o que dispõe a Constituição. Essa conduta estatal, que importa em um 'facere' (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação.

– Se o Estado, no entanto, deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a própria Carta Política lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Deste 'non facere' ou 'non praestare', resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total (quando é nenhuma a providência adotada) ou parcial (quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público). Entendimento prevalecente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: RTJ 162/877-879, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Pleno).

– A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência (ou insuficiência) de medidas

Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.

DESCUMPRIMENTO DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL LEGIFERANTE E DESVALORIZAÇÃO FUNCIONAL DA CONSTITUIÇÃO ESCRITA

O Poder Público – *quando se abstém* de cumprir, total ou parcialmente, o *dever de legislar* imposto em cláusula constitucional de caráter *mandatório* – *infringe, com esse comportamento negativo*, a própria integridade da Lei Fundamental, *estimulando*, no âmbito do Estado, o *preocupante* fenômeno da *erosão da consciência constitucional* (ADI 1.484-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

– A *inércia estatal* em adimplir as imposições constitucionais *traduz inaceitável gesto de desprezo* pela autoridade da Constituição e *configura*, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. *É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo* do que elaborar uma Constituição *sem* a vontade de fazê-la cumprir integralmente *ou*, então, de *apenas* executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável *somente* nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, *em detrimento* dos interesses maiores dos cidadãos.

DIREITO SUBJETIVO À LEGISLAÇÃO E DEVER CONSTITUCIONAL DE LEGISLAR: A NECESSÁRIA EXISTÊNCIA DO PERTINENTE NEXO DE CAUSALIDADE

– O *direito à legislação* só pode ser invocado pelo interessado, quando *também* existir – *simultaneamente imposta pelo próprio texto constitucional* – a previsão do *dever estatal* de emanar normas legais. Isso *significa* que o direito individual à atividade legislativa do Estado *apenas* se evidenciará naquelas *estritas hipóteses* em que o desempenho da função de legislar *refletir*, por efeito de *exclusiva* determinação constitucional, uma obrigação jurídica indeclinável *imposta* ao Poder Público.

Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

Para que possa atuar a norma pertinente ao instituto do mandado de injunção, revela-se essencial que se estabeleça a necessária correlação entre a imposição constitucional de legislar, de um lado, e o consequente reconhecimento do direito público subjetivo à legislação, de outro, de tal forma que, ausente a obrigação jurídico-constitucional de emanar provimentos legislativos, não se tornará possível imputar comportamento moroso ao Estado, nem pretender acesso legítimo à via injuncional. Precedentes. (...)."

(RTJ 183/818-819, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Nem se diga que o Supremo Tribunal Federal, ao colmatar uma evidente (e lesiva) omissão inconstitucional do aparelho de Estado, estar-se-ia transformando em anômalo legislador.

É que, ao suprir lacunas normativas provocadas por injustificável inércia do Estado, esta Suprema Corte nada mais faz senão desempenhar o papel que lhe foi outorgado pela própria Constituição da República, valendo-se, para tanto, de instrumento que, concebido pela Assembleia Nacional Constituinte, foi por ela instituído com a precípua finalidade de impedir que a inércia governamental, como a que se registra no caso ora em exame, culminasse por degradar a autoridade e a supremacia da Lei Fundamental.

Daí a jurisprudência que se formou no âmbito desta Corte, a partir do julgamento plenário do MI 708/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, e do MI 712/PA, Rel. Min. EROS GRAU, no sentido de restaurar, em sua dimensão integral, a vocação protetiva do remédio constitucional do mandado de injunção, cuja utilização permite ao Supremo Tribunal Federal colmatar, de modo inteiramente legítimo, mediante processos de integração normativa, como, p. ex., o recurso à analogia, as omissões que venha, eventualmente, a constatar.

E é, precisamente, o que esta Suprema Corte tem realizado em inúmeros processos injuncionais, nos quais vem garantindo aos



Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

destinatários da regra inscrita no § 4º do art. 40 da Constituição o acesso e a plena fruição do benefício da aposentadoria especial.

Cumpr ressaltar, finalmente, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em diversos precedentes firmados sobre essa mesma questão (MI 1.115-ED/DE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – MI 1.125-ED/DE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – MI 1.189-AgR/DE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, v.g.), salientou que, efetivada a integração normativa necessária ao exercício de direito pendente de disciplinação normativa, exaure-se a função jurídico-constitucional para a qual foi concebido (e instituído) o remédio constitucional do mandado de injunção, como se vê do julgamento sintetizado na seguinte ementa:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO MANDADO DE INJUNÇÃO. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. APOSENTADORIA ESPECIAL DO SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 40, § 4º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICAÇÃO DO ART. 57 DA LEI N. 8.213/1991. COMPETÊNCIA DA AUTORIDADE ADMINISTRATIVA.

1. A autoridade administrativa responsável pelo exame do pedido de aposentadoria é competente para aferir, no caso concreto, o preenchimento de todos os requisitos para a aposentação previstos no ordenamento jurídico vigente.

2. Agravo regimental ao qual se nega provimento.”

(MI 1.286-ED/DE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno – grifei)

Por tal razão, não cabe indicar, nesta sede injuncional, como reiteradamente acentuado por esta Corte Suprema (MI 1.312/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MI 1.316/DE, Rel. Min. ELLEN GRACIE – MI 1.451/DE, Rel. Min. ELLEN GRACIE, v.g.), “a especificação dos exatos critérios fáticos e jurídicos que deverão ser observados na análise dos pedidos concretos de aposentadoria especial, tarefa que caberá, exclusivamente, à autoridade administrativa competente, ao se valer do que previsto no art. 57 da Lei 8.213/91 e nas demais normas de

Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

aposentação dos servidores públicos" (MI 1.277/DE, Rel. Min. ELLEN GRACIE – grifei).

Sendo assim, e em face das razões expostas, concedo, em parte, a ordem injuncional, apenas para reconhecer o estado de mora legislativa, garantir ao ora impetrante o direito de ter o seu pedido administrativo de aposentadoria especial concretamente analisado pela autoridade administrativa competente, observado, para tanto, o que dispõem a Lei Complementar nº 142/2013 (aplicável, por analogia, à situação registrada nesta causa) e, também, a diretriz que esta Corte firmou nos julgamentos plenários do MI 2.752-AgR/DF e do MI 4.428-AgR-ED/DF, restando prejudicado, em consequência, o exame do pedido de tutela provisória.

Comunique-se.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 11 de maio de 2018.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator



Supremo Tribunal Federal

MI 6810 TP / DF

aposentação dos servidores públicos" (MI 1.277/DE, Rel. Min. ELLEN GRACIE – grifei).

Sendo assim, e em face das razões expostas, concedo, em parte, a ordem injuncional, apenas para reconhecer o estado de mora legislativa, garantir ao ora impetrante o direito de ter o seu pedido administrativo de aposentadoria especial concretamente analisado pela autoridade administrativa competente, observado, para tanto, o que dispõem a Lei Complementar nº 142/2013 (aplicável, por analogia, à situação registrada nesta causa) e, também, a diretriz que esta Corte firmou nos julgamentos plenários do MI 2.752-AgR/DF e do MI 4.428-AgR-ED/DF, restando prejudicado, em consequência, o exame do pedido de tutela provisória.

Comunique-se.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 11 de maio de 2018.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator