

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**, ao impetrante, **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 **que objetiva** a colmatação **de alegada** omissão estatal **no adimplemento** de prestação legislativa **determinada** no art. 40, **§ 4º**, inciso III, da Constituição da República.

A parte ora impetrante **ênfatiza** o caráter lesivo **da omissão imputada ao Senhor Presidente da República**, **assinalando** que a lacuna normativa existente, **passível** de integração **mediante** edição **da faltante** lei complementar, **tem inviabilizado** o seu acesso **ao benefício** da aposentadoria especial.

Cabe reconhecer, desde logo, **a possibilidade** jurídico-processual de utilização do mandado de injunção **coletivo**.

Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **firmou-se** no sentido **de admitir** o ajuizamento **da ação injuncional coletiva** por parte de organizações sindicais **e** entidades de classe.

Esse entendimento jurisprudencial, adotado a partir do julgamento **do MI 342/SP**, Rel. Min. MOREIRA ALVES, **e do MI 361/RJ**, Rel. p/ o acórdão Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, **foi ratificado pelo Plenário** do Supremo Tribunal Federal, **ocasião** em que se deixou assentada a seguinte diretriz:

*"A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **firmou-se** no sentido **de admitir** a utilização, pelos organismos sindicais **e** pelas entidades de classe, **do mandado de injunção coletivo**, com a finalidade **de viabilizar, em favor** dos membros **ou** associados dessas instituições, **o exercício** de direitos **assegurados** pela Constituição."*
(**RTJ 166/751-752**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

A orientação jurisprudencial adotada pelo Supremo Tribunal Federal prestigia, desse modo, a doutrina que considera irrelevante, para efeito de justificar a admissibilidade da ação injuncional coletiva, a circunstância de inexistir previsão constitucional a respeito (MARCELO FIGUEIREDO, "O Mandado de Injunção e a Inconstitucionalidade por Omissão", p. 72, 1991, RT; FRANCISCO ANTONIO DE OLIVEIRA, "Mandado de Injunção", p. 97/98, 1993, RT; WANDER PAULO MAROTTA MOREIRA, "Notas sobre o Mandado de Injunção", "in" "Mandados de Segurança e de Injunção", p. 410, 1990, Saraiva; ULDERICO PIRES DOS SANTOS, "Mandado de Injunção", p. 77, 1988, Paumape; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 403, 9ª ed./3ª tir., 1993, Malheiros, v.g.).

Cumpre admitir, em consequência, a possibilidade de utilização, em nosso sistema jurídico-processual, do mandado de injunção coletivo.

Revela-se viável, desse modo, quer à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quer em face do magistério doutrinário, a utilização do mandado de injunção coletivo, quando impetrado o "writ" por organização sindical ou por entidade de classe.

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 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, Rel. 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, na espécie, o próprio interesse de agir em sede 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, "in" Informativo/STF n° 378, de 2005)

Essa omissão inconstitucional, derivada do inaceitável inadimplemento do dever estatal de emanar regramentos normativos - encargo jurídico que não foi cumprido na espécie -, encontra, neste "writ" 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, desse modo, que se degrade, a Constituição, à inadmissível condição subalterna de um estatuto subordinado à vontade ordinária do legislador comum.

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

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 emanar normas legais. Isso significa, portanto, 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.).

Desse modo, 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 conseqüente 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 (MI 463/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO - MI 542/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO - MI 642/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

O exame dos elementos constantes deste processo, no entanto, evidencia que existe, 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, § 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 dispondo 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)

Registro, ainda, que esta Suprema Corte, em sucessivas decisões, reafirmou essa orientação (MI 758/DF, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - MI 796/DF, Rel. Min. CARLOS BRITTO - MI 809/SP, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA - MI 824/DF, Rel. Min. EROS GRAU - MI 834/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI - MI 912/DF, Rel. Min. CÉZAR PELUSO - MI 970/DF, Rel. Min. ELLEN GRÁCIE, v.g.), garantindo, em conseqüência, aos servidores públicos que se enquadrem nas hipóteses

previstas nos incisos II e III do § 4º do art. 40 da Constituição (execução de trabalhos em ambientes insalubres ou exercício de atividades de risco), 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/DF, Rel. Min. CARLOS 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.

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/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA - grifei)

Vale referir, em face da pertinência de que se reveste, fragmento de decisão que o eminente Ministro EROS GRAU proferiu no âmbito do MI 1.034/DF, de que é Relator:

"31. O Poder Judiciário, no mandado de injunção, produz norma. Interpreta o direito, na sua totalidade, para produzir a norma de decisão aplicável à omissão. É inevitável, porém, no caso, seja essa norma tomada como texto normativo que se incorpora ao ordenamento jurídico, a ser interpretado/aplicado. Dá-se, aqui, algo semelhante ao que se há de passar com a súmula vinculante, que, editada, atuará como texto normativo a ser interpretado/aplicado.

.....
34. A este Tribunal incumbirá - permito-me repetir - **se concedida a injunção, remover o obstáculo decorrente da omissão**, definindo a norma adequada à regulação do caso concreto, **norma enunciada** como texto normativo, **logo sujeito a interpretação pelo seu aplicador**.

35. No caso, o impetrante **solicita** seja julgada procedente a ação **e**, declarada a omissão do Poder Legislativo, **determinada a supressão** da lacuna legislativa **mediante** a regulamentação do artigo 40, **§ 4º**, da Constituição do Brasil, **que dispõe** a propósito da aposentadoria especial de servidores públicos.

.....
37. 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 da impetrante, servidora pública, à aposentadoria especial.

38. Na Sessão do dia 15 de abril passado, **segundo a nova orientação jurisprudencial**, o **Tribunal julgou procedente** pedido **formulado no MI n. 795**, Relatora a Ministra CÁRMEN LÚCIA, **reconhecendo** a mora legislativa. **Decidiu-se** no sentido **de suprir a falta** da norma regulamentadora **disposta** no artigo 40, **§ 4º**, da Constituição do Brasil, **aplicando-se** à hipótese, **no que couber**, o disposto **no artigo 57** da Lei n. 8.213/91, **atendidos** os requisitos legais. **Foram citados**, no julgamento, nesse mesmo sentido, **os seguintes precedentes**: o **MI n. 670**, DJE de 31.10.08, o **MI n. 708**, DJE de 31.10.08; o **MI n. 712**, DJE de 31.10.08, e o **MI n. 715**, DJU de 4.3.05." (grifei)

Cabe assinalar, finalmente, que a douta Procuradoria-Geral da República, **ao pronunciar-se pela procedência** do pedido formulado **no MI 1.001/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **reportou-se** ao parecer oferecido **no MI 758/DF**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, **em cujo âmbito** foi suscitada **controvérsia idêntica** à ora veiculada **nesta** causa:

"MANDADO DE INJUNÇÃO. REGULAMENTAÇÃO DO ART. 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APOSENTADORIA ESPECIAL. SERVIDOR EXERCENTE DE ATIVIDADE INSALUBRE. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL. MI Nº 721. RECONHECIMENTO DA OMISSÃO LEGISLATIVA. SUPRIMENTO DA MORA COM A DETERMINAÇÃO DE APLICAÇÃO DO SISTEMA REVELADO PELO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, PREVISTO NA LEI Nº 8.213/91, ATÉ QUE SOBREVENHA A REGULAMENTAÇÃO PRETENDIDA. PARECER PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO." (grifei)

Sendo assim, em face das razões expostas, e acolhendo, ainda, referido parecer da douta Procuradoria-Geral da República, concedo a ordem injuncional, para, reconhecido o estado de mora **que se imputou** ao Poder Público, garantir, aos inscritos na entidade ora impetrante, o direito de ter os seus pedidos de aposentadoria especial **analisados**, pela autoridade administrativa competente, à luz do art. 57 da Lei nº 8.213/91.

Comunique-se.

Arquivem-se os presentes autos.

Publique-se.

Brasília, 03 de junho de 2009.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator