



ACÓRDÃO N°
PROCESSO N° 0102765-63.2015.814.0000
TRIBUNAL PLENO
MANDADO DE INJUNÇÃO
IMPETRANTE: SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO PARÁ -
SINDIPOL
Advogado: Dr. Francelino da Silva Pinto Neto
IMPETRADO: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
Procurador: Dr. Francisco Edson Lopes da Rocha Junior
Procurador de Justiça: Dr. Gilberto Valente Martins
RELATORA: DESA. CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO.

DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE INJUNÇÃO. OMISSÃO. REGULAMENTAÇÃO DE COMANDO LEGAL. GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO. SERVIDORES DA POLÍCIA CIVIL. DESCABIMENTO. COMANDO NECESSARIAMENTE CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES DO STF.

1. A pretensão de regulamentação contida no presente writ não se origina de preceito constitucional, o que impossibilita o recebimento do mandado de injunção, nos termos da jurisprudência do STF;
2. A omissão legislativa apontada tem por fundamento, na verdade, norma infraconstitucional (§3º, do inciso V, do art. 69, da Lei Complementar nº 22/1994); e, uma vez ausente o dever constitucional de legislar, a via do mandado de injunção revela-se imprópria.
3. Writ extinto sem resolução do mérito.

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores que integram o Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, com base no art. 6º, da Lei nº 13.300/2016, em acolher a preliminar de não cabimento do mandado de injunção e indeferir a inicial, extinguindo o mandamus sem resolução do mérito, nos termos da fundamentação.

Julgamento presidido pelo Exmo. Sr. Des. Ricardo Ferreira Nunes.

Sala das Sessões do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, aos vinte e nove dias de agosto de 2018.

Desembargadora CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO
Relatora

RELATÓRIO

A EXMA. DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO
(RELATORA):

Trata-se de mandado de injunção coletivo (fls. 02/20), impetrado pelo SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO PARÁ - SINDIPOL, em face do Governador do Estado do Pará, apontando omissão na edição de decreto governamental que regulamente a verba de gratificação de desempenho aos servidores da Polícia Civil do Estado do Pará, em cumprimento à previsão do §3º, do inciso V, do art. 69, da Lei



Complementar nº 22/1994.

O impetrante alega que o direito seria assegurado pelo art. 31 da CF/88. Afirma que o legislador infraconstitucional, assim como o constitucional foram taxativos ao garantir a contrapartida pecuniária aos policiais civis, mas que a eficácia normativa se encontra limitada pela omissão do Poder Executivo na fixação dos percentuais correspondentes, o que deve ser sanado pelo presente mandamus.

Requer a procedência do pedido, com a concessão da ordem de pagamento da gratificação de desempenho no percentual mínimo de 20% (vinte por cento) até a promulgação do decreto regulamentador.

Junta documentos (fls. 23/71).

Distribuição do feito ao Des. Leonardo de Noronha Tavares, à fl. 72.

Informações prestadas, às fls. 79/92, suscitando preliminares de ilegitimidade ativa; de impossibilidade jurídica do pedido, pelo não cabimento do mandado de injunção para suprimento de omissão em face de comando legal, pela sua vedação para fins meramente patrimoniais, e ainda pela impossibilidade de substituição da competência legislativa do chefe do Estado pelo Tribunal de Justiça. No mérito, reitera a invasão de competência pretendida, em defesa da esfera do mérito administrativo; e aduz ausência de previsão orçamentária para pagamento da gratificação de desempenho. Requer a denegação da segurança.

Parecer do Ministério Público, às fls. 94/98 e reiteração à fl. 117, opinando pela denegação da segurança.

Requerimento de ingresso na lide pelo Estado do Pará (fl. 100), que deferi, à fls. 105, após haver recebido o feito por redistribuição, em 5/4/2017, em obediência à Emenda Regimental nº 5/2016 (fl. 103).

Manifestação do Estado do Pará, aderindo aos termos das informações prestadas pela autoridade dita coatora (fl. 115).

É o relatório.

VOTO

A EXMA SRA. DESEMBARGADORA CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO (RELATORA):

Cuida-se de mandado de injunção coletivo, que objetiva suprir omissão legislativa afeta à regulamentação do previsto no §3º, do inciso V, do art. 69, da Lei Complementar nº 22/1994, cuja disposição segue transcrita:

Art. 69. O policial civil terá as seguintes gratificações, com respectivos percentuais:

(.....)

V - Gratificação de Desempenho - de 20 a 100 % (de vinte a cem por cento).

(....)

§ 3º Decreto governamental estabelecerá os percentuais de cada gratificação.

Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido

Descabimento do mandado de injunção

O mandado de injunção, segundo previsão do inciso LXXI, do art. 5º, da CF/88 bem como do art. 2º da Lei nº 13.300/2016, importa em remédio constitucional, destinado a viabilizar o exercício de direitos e liberdades constitucionais que se encontrem pendentes de regulação normativa, por



omissão do Poder Público. Há, portanto, um dever de legislar imposto pela Constituição.

O art. 31 da Constituição do Estado do Pará, que enumera, em caráter geral, os direitos dos servidores civis estaduais e municipais, não contempla a verba de gratificação de desempenho em seu rol, tampouco faz remissão à sua regulamentação.

A verba em relevo encontra previsão na Lei Complementar nº 22/1994, que estabelece normas de organização, competências, garantias, direitos e deveres da Polícia Civil do Estado do Pará. Logo, não há preceito constitucional que tenha por objeto o direito pleiteado, o que impossibilita o prosseguimento do writ.

A ação mandamental de injunção se origina da hierarquia normativa entre a Constituição Federal e as leis, de modo que a ordem constitucional de regulamentação de norma de eficácia limitada deve ser cumprida pelo legislador infraconstitucional. A inércia do Poder Público neste sentido, quando inviabiliza o exercício de direitos assegurados no texto magno, é desafiada por este remédio processual. Desta feita, qualquer outra omissão legislativa, que não a imposta pela Carta Magna, sobeja a adequação desta via mandamental. É o entendimento consolidado do STF, consoante os excertos cujos trechos de interesse colaciono:

(.....)

As normas constitucionais que permitem o ajuizamento do mandado de injunção não decorrem de todas as espécies de omissões do Poder Público, mas tão só em relação às normas constitucionais de eficácia limitada de princípio institutivo de caráter impositivo e das normas programáticas vinculadas ao princípio da legalidade, por dependerem de atuação normativa ulterior para garantir sua aplicabilidade. Assim, sempre é necessária a presença dos requisitos do mandado de injunção, que são (a) a falta de norma reguladora de uma previsão constitucional (omissão total ou parcial do Poder Público); (b) inviabilização do exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Ressalte-se, portanto, que o cabimento do mandado de injunção pressupõe a existência de nexo de causalidade entre a omissão normativa do Poder Público e a inviabilidade do exercício do direito, liberdade ou prerrogativa, conforme decidido por esta Corte: 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. 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.

(....)

Nessas circunstâncias, em que não há inviabilidade do exercício dos direitos e liberdades constitucionais, nem das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, em face de uma previsão constitucional cuja eficácia dependa de norma reguladora, é inviável o presente Mandado de Injunção. A propósito, sobre situações similares ao caso, em que estão ausentes os pressupostos de cabimento do Mandado de Injunção, são muitos os precedentes desta CORTE: MI 5.470-AgR, Rel.



Min. CELSO DE MELLO, Plenário, DJe de 20/11/2014; MI 6591-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Plenário, DJe de 30/6/2016; MI 375-AgR, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Plenário, DJ de 15/5/1992); (MI 766-AgR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Plenário, DJe de 13/11/2009). Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, NEGO SEGUIMENTO AO MANDADO DE INJUNÇÃO. (STF - MI: 6884 DF - DISTRITO FEDERAL 0067695-52.2018.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 09/04/2018, Data de Publicação: DJe-070 12/04/2018)

(.....)

4. O mandado de injunção é garantia constitucional prestante, exclusivamente, a viabilizar direitos ou liberdades constitucionais, bem como a soberania, a cidadania e a nacionalidade, quando não puderem ser exercidos por ausência de norma regulamentadora (art. 5º, inc. LXXI, da Constituição da República).

Pressupõe, portanto, a existência de preceito constitucional dependente da regulamentação por outra norma, esta de categoria inferior na hierarquia dos tipos normativos.

Na espécie dos autos, os Impetrantes alegam ausência de norma regulamentadora do art. 217 da Constituição da República, o qual dispõe sobre o dever do Estado em fomentar práticas desportivas formais e não formais. No entanto, conforme se extrai da própria argumentação dos Impetrantes, há lei de incentivo à prática desportiva, e a controvérsia resume-se à sua interpretação para fins de autorização da atividade de bingo. Portanto, não há qualquer direito ou liberdade constitucional dos Impetrantes que esteja com o seu exercício inviabilizado por conta de suposta falta de norma regulamentadora.

5. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que o mandado de injunção não se destina a suprir lacuna ou ausência de regulamentação de direito previsto em norma infraconstitucional, conforme decisão proferida no Agravo Regimental do Mandado de Injunção n. 766, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 13.11.2009:

MANDADO DE INJUNÇÃO. REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE DE BINGO. INEXISTÊNCIA DE COMANDO CONSTITUCIONAL. WRIT NÃO CONHECIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. Os agravantes objetivam a regulamentação da atividade de jogos de bingo, mas não indicam o dispositivo constitucional que expressamente enuncie esse suposto direito. Para o cabimento do mandado de injunção, é imprescindível a existência de um direito previsto na Constituição que não esteja sendo exercido por ausência de norma regulamentadora. O mandado de injunção não é remédio destinado a fazer suprir lacuna ou ausência de regulamentação de direito previsto em norma infraconstitucional, e muito menos de legislação que se refere a eventuais prerrogativas a serem estabelecidas discricionariamente pela União. No presente caso, não existe norma constitucional que confira o direito que, segundo os impetrantes, estaria à espera de regulamentação. Como ressaltou o Procurador-Geral da República, a União não está obrigada a legislar sobre a matéria, porque não existe, na Constituição Federal, qualquer preceito consubstanciador de determinação constitucional para se que legisle, especificamente, sobre exploração de jogos de bingo. Agravo regimental desprovido (grifos nossos).

No mesmo sentido: as decisões monocráticas nos Mandados de Injunção n. 696 e 697.

6. Ademais, a simples discordância dos Impetrantes com o tratamento normativo dispensado à exploração de determinada atividade não justifica o cabimento de mandado de injunção. Nesse sentido: MI 609-AgR, Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ 22.9.2000, e MI 600-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 9.5.2003).

7. Pelo exposto, nego seguimento ao mandado de injunção (art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), ficando prejudicado o pedido de medida liminar.

Publique-se.

Brasília, 20 de setembro de 2010.

Ministra CÁRMEN LÚCIA

Relatora

(.....)



Com efeito, o art. 5º, LXXI, da Carta de 1988, ao indicar expressamente que cabe 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, não contemplou o direito à regulação de quaisquer direitos, mas apenas aqueles que estão consagrados no texto constitucional. A propósito desse tema, assim asseverou o Ministro Carlos Velloso ao julgar o MI 375/PR:

Constitucional. Mandado de Injunção. Seguimento Negado pelo Relator. Competência do Relator (RI/STF, art. 21, par 1º; Lei n. 8.038, de 1.990, art. 38): Constitucionalidade. Pressupostos do Mandado de Injunção. Legitimidade Ativa.

I. É legítima, sob o ponto de vista constitucional, a atribuição conferida ao Relator para arquivar ou negar seguimento a pedido ou recurso intempestivo, incabível ou improcedente e, ainda, quando contrariar a jurisprudência predominante do Tribunal ou for evidente a sua incompetência (RI/STF, art. 21, par 1º; Lei n. 8.038/90, art. 38), desde que, mediante recurso - agravo regimental - possam as decisões ser submetidas ao controle do colegiado.

II. A existência de um direito ou liberdade constitucional, ou de uma prerrogativa inerente a nacionalidade, a soberania ou a cidadania, cujo exercício esteja inviabilizado pela ausência de norma infraconstitucional regulamentadora, constitui pressuposto do mandado de injunção.

III. Somente tem legitimidade ativa para a ação o titular do direito ou liberdade constitucional, ou de prerrogativa inerente a nacionalidade, a soberania e a cidadania, cujo exercício esteja inviabilizado pela ausência da norma infraconstitucional regulamentadora.

IV. Inocorrência, no caso, do pressuposto de inviabilização de exercício de prerrogativa constitucional.

V. Agravo regimental improvido.

Portanto, ausente direito de estatura constitucional, inviável o seguimento do writ.

(.....)

Isso posto, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF, nego seguimento a este mandado de injunção.

Publique-se.

Brasília, 22 de março de 2018.

Ministro Ricardo Lewandowski Relator

Posto isto, resta claro que a inércia legislativa em face de norma constitucional de eficácia limitada é pressuposto de admissibilidade do mandado de injunção, diante de cuja ausência impõe-se o indeferimento da exordial, na forma do art. 6º, da Lei nº 13.300/2016. Vide:

Art. 6º A petição inicial será desde logo indeferida quando a impetração for manifestamente incabível ou manifestamente improcedente.

Acentuo, ainda, que a ponderação de que a regra legal deve assentar-se de acordo com as garantias constitucionais não encontra eco suficiente a conferir o pressuposto de admissibilidade ao writ. Isto porque seu mister é objetivamente pautado na supressão de lacuna legal reguladora de direito expressamente contido no texto constitucional.

A doutrina assim preceitua, cabendo pontuar comentários de Alexandre de Moraes, quando assevera que:

(...) não caberá, portanto, mandado de injunção para, sob a alegação de reclamar a edição de norma regulamentadora de dispositivo constitucional, pretender-se a alteração de lei ou ato normativo já existente, supostamente incompatível com a ou para exigir-se uma certa interpretação à aplicação da legislação infraconstitucional, ou ainda para pleitear uma aplicação 'mais justa' da lei existente" (Direito Constitucional. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 173).

Especificamente sobre a matéria debatida, confira-se a ementa do MI 5.392 ED, julgado sob a relatoria do Min. Dias Toffoli:



Embargos de declaração em mandado de injunção. Decisão monocrática. Conversão em agravo regimental. Regulamentação do art. 68 da Lei nº 11.101/05 (Lei de Falências). Falta de comando constitucional específico. Recurso não provido. (...). 3. O mandado de injunção possui natureza mandamental e se volta à colmatagem de lacuna legislativa capaz de inviabilizar o gozo de direitos e liberdades constitucionalmente assegurados, bem como de prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (art. 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal). 4. Omissão legislativa que tem por fundamento comando estabelecido em norma de hierarquia infraconstitucional, deixando de espelhar ordem ao legislador retirada diretamente da Constituição Federal, o que evidencia a impropriedade da via do mandado de injunção. 5. Agravo regimental não provido.

Desta feita, compete acolher a preliminar suscitada, o que procedo, não com fundamento na impossibilidade jurídica do pedido, instituto revogado pelo atual CPC, mas com base no diploma que, especificamente, regula a matéria e reconhece no descabimento do mandado de injunção a falta de pressuposto de admissibilidade, afigurando-se manifestamente incabível o writ. Tudo a autorizar o indeferimento da inicial e a extinção do feito sem resolução do mérito,

Por corolário, resta prejudicado o exame das demais preliminares suscitadas, assim como do mérito da lide.

Custas pelo impetrante, porquanto sucumbente na lide.

Sem honorários, nos termos do art. 25 da Lei 12.016/2009, subsidiariamente aplicável ao presente feito, por força do art. 14, da Lei nº 13.300/2016.

Ante o exposto, com base no art. 6º, da Lei nº 13.300/2016, acolho a preliminar de não cabimento do mandado de injunção e indefiro a inicial, extinguindo o mandamus sem resolução do mérito, nos termos da fundamentação.

É o voto.

Belém, 29 de agosto de 2018.

Desa. CÉLIA REGINA DE LIMA PINHEIRO
Relatora