

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA-UEPB**

**CURSO DIREITO**

**VIRGÍNIA CÂNDIDA DE SOUZA GAMA QUEIROZ TEIXEIRA DE BARROS**

**GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO: Ativismo judicial na efetivação dos direitos  
fundamentais**

**CAMPINA GRANDE – PB  
2011**

**VIRGÍNIA CÂNDIDA DE SOUZA GAMA QUEIROZ TEIXEIRA DE BARROS**

**GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO: Ativismo judicial na efetivação dos direitos fundamentais.**

**Monografia apresentada ao curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba- UEPB como requisito para obtenção do grau de bacharel, sob orientação do professor Ednaldo da Costa Agra.**

**CAMPINA GRANDE – PARAÍBA  
2011**

B277g      Barros, Virgínia Cândida de S. G. Queiroz Teixeira de.  
Greve do servidor público [manuscrito]: ativismo judicial na efetivação dos direitos fundamentais / Virgínia Cândida de S. Gama Queiroz Teixeira de Barros.– 2011.  
66 f.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2011.

“Orientação: Prof. Esp. Ednaldo da Costa Agra, Departamento de Direito Público”.

1. Greve. 2. Servidor público. 3. Ativismo judicial. I. Título.

21. ed. CDD 331.892

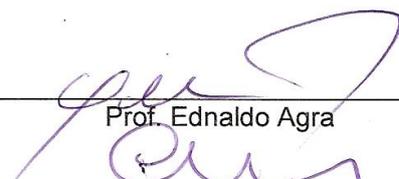
**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**VIRGÍNIA CÂNDIDA DE SOUZA GAMA QUEIROZ TEIXEIRA DE BARROS**

**GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO: Ativismo judicial na efetivação dos direitos fundamentais.**

Monografia apresentada ao curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel

**COMISSÃO EXAMINADORA**



---

Prof. Ednaldo Agra



---

Prof. Msc. Gutemberg Agra



---

Prof. Laplace Guedes Alcoforado

Aprovado em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

## DEDICATÓRIA

**Aos meus pais, Eliziane (flor) e Roberto(Príncipe) pelo amor e tempo dedicados a mim, esta vitória não é minha mas de vocês, que nunca mediram esforços para realizar os meus sonhos. Ao meu avô Elias (saudades) homem de fibra, meu maior fã, o primeiro a confiar nos meus conhecimentos jurídicos.**

## AGRADECIMENTO

Considerando esta monografia como resultado de uma caminhada que não começou na UEPB, este é o momento de agradecer, e isto pode não ser tarefa fácil, nem justa. Para não correr o risco da injustiça, agradeço de antemão a todos que de alguma forma passaram pela minha vida e contribuíram para a construção de quem sou hoje.

E agradeço, particularmente, a algumas pessoas pela contribuição direta e indireta na construção deste trabalho:

A DEUS por todas as coisas que me foram dadas, pelos maravilhosos pais, amigos, pela fidelidade e amor.

Aos meus pais, Roberto e Eliziane, por todo o amor e carinho, e pelos esforços sem medidas que fizeram e fazem para que este sonho possa ser realizado, agradeço a Deus por ter, sem sombra de dúvidas, os melhores pais do Mundo!

Aos meu irmão, Tomás Vitor, pelo amor e carinho, pela preocupação dispensada a mim

Ao meu Tio Sebastião e minha Tia Solange, tios que sempre me acolheram em suas casa, e no seios de suas famílias, meus eternos agradecimentos.

Aos meus primos Priscila e Iuri, protagonistas do meu livro "Sofrimentos na Universidade, por estarem nos melhores capítulos, não esquecerei das nossas faxinas, idas ao parque do povo, sair para jantar na sapore, ir na padaria tomar sopa, são momentos simples que nos tornam mais felizes.

À minha prima Sara, PQA, por dividir comigo suas coisas, e sempre me fazer tão feliz com nossas conversas, risadas, e dormir altas horas pensando no que iremos fazer no futuro.

Às amigas de sempre, Hannah e Cidinha, por sempre estarem ao meu lado, me ouvindo, rindo, compartilhando alegrias e tristezas, por serem minhas eternas amigas, e sempre confiarem e acreditarem em mim.

Aos amigos da faculdade em especial, Camila, que passou pouco tempo junto a mim na Universidade, quantas saudades eu senti e sinto, foram momentos que

ficaram eternizados na minha memória. À katiana e Dani, que sempre estiveram presentes ao meu lado.

Aos amigos Isaac e Juliano, que apesar de possuírem feras, são pessoas maravilhosas e possuidoras de um coração maravilhoso.

À amiga Clara, por agüentar todos os meus momentos de abuso, e sempre ter se mantido ao meu lado, pelos almoços e momentos que vivemos juntas.

Às amigas Loiras, Naiara e Clarissa, pelas risadas e momentos vividos na nossa solteirice, pela piadinhas, risadinhas, e por sempre manterem um humour invejável.

Aos amigos do Estágio, Jonas(meu companheiro de archive-se), Fábio, Pedro, Tatiana, Ana e Laion (LAON, por sempre me definir tão bem), pelas tardes passadas juntas, onde aperreei mais do que despachei.

A Dr. Fábio José, pela seriedade e ensinamentos tanto em sala de aula como na oitava vara cível.

Ao Orientador Prof. Ednaldo da Costa Agra pelo incentivo, simpatia e presteza no auxílio às atividades e discussões sobre o andamento e normatização desta Monografia de Conclusão de Curso.

Especialmente ao Professor Gutemberg Agra, pelo seu espírito inovador e empreendedor na tarefa de ensinar a prática da advocacia, das tardes de sexta-feira, aos auxílios nas elaborações das peças, e por sempre demonstrar o amor pelo que faz.

Ao Professor Laplace Guedes, por sua vocação inequívoca, por não poupar esforços como interlocutor dos alunos e por suprir eventuais falhas e lacunas.

Aos demais professores, particularmente as professoras Juliana Moreira, Luisa Rosa, Socorro Agra e Ana Alice, pelos ensinamentos transmitidos.

## EPÍGRAFE

“Não confunda derrotas com fracasso nem vitórias com sucesso. Na vida de um campeão sempre haverá algumas derrotas, assim como na vida de um perdedor sempre haverá vitórias. A diferença é que, enquanto os campeões crescem nas derrotas, os perdedores se acomodam nas vitórias.”

Roberto Shinyashiki

## RESUMO

A presente monografia faz um estudo do direito de greve, desde as origens na antiguidade até os tempos atuais, se atendo precipuamente a greve no âmbito da administração pública. O direito de greve do servidor público assegurado no art. 37, VII, da CRFB/88, exige integração da matéria através de lei específica, contudo tal lei até o presente momento não foi editada, o que causou e causa inúmeras controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais. Diante da inércia do Legislador em editar a citada lei específica regulamentadora desse direito fundamental, o poder judiciário, precisamente o STF ao ser mais uma vez provocado, em decisão inédita adotou uma posição concretista ao julgar um Mandado de injunção, que invocava a regulamentação da greve do servidor público, determinou que fosse aplicada analogicamente a lei 7.783/89 no que coubesse a greve do servidor público. Esta decisão foi louvável, uma vez que deu efetividade a um direito garantido desde 1988 pela Constituição, exemplo claro de ativismo judicial. Desta forma, um novo marco aconteceu na história das greves no serviço público, já que a partir desta decisão os servidores deverão se guiar por uma lei que regulamenta a greve é claro que com as devidas considerações. Posto que, a referida lei deverá ser interpretada tendo como base os princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços público. Ao analisar a lei 7.783/89 sob a ótica do direito administrativo, nota-se que alguns artigos terão que sofrer uma adequação quando utilizados para declarar a ilicitude de uma greve, tendo em vista que o serviço público tem algumas peculiaridades que não podem ser desprezadas. Ademais, alguns temas como o aviso prévio de greve, o percentual mínimo de trabalhadores que devem continuar em serviço na paralisação, o corte do ponto e da remuneração dos dias parados, serviços essenciais, são temas que continuam a emergir nos nosso tribunais, cabendo aos juízes dirimirem as questões aventadas. Por fim, o legislador tem o dever de criar a lei específica que irá regulamentar a greve, os limites estabelecidos por tal serão os princípios constitucionais, tal lei não poderá restringir em demasia o direito a greve, para não tornar-se inócuo.

Palavras-chaves: Greve, Serviço público, Mandado de injunção.

## ABSTRACT

This monograph is a study of the right to strike, from its origins in antiquity to modern times, keep it mainly the strike within the administration. The right to strike of public servants provided in Art. 37, VII of CRFB/88 requires integration of matter by a specific law, but such a law until now has not been edited, the issue that caused many controversies and doctrinal and jurisprudential. Considering the inability of the legislator quoted in editing specific regulatory law of fundamental rights, the judiciary, specifically the Supreme Court to once again be triggered, in an unprecedented decision adopted a firm position to judge a writ of injunction, invoking the rules of the strike the public servant was determined to be applied analogously to the law 7.783/89 that fit the strike of public servants. This decision was commendable, since it gave effect to a right guaranteed by the Constitution since 1988, clear example of judicial activism. Thus, a new milestone happened in the history of strikes in public service, since that decision from the servers should be guided by a law that regulates the strike, of course, with due consideration. Having said that, this law should be interpreted based on principles of supremacy of public interest and continuity of public services. In analyzing the law 7.783/89 from the perspective of administrative law, note that some articles will have to suffer a fit when used for declaring the illegality of a strike in order that the public has some peculiarities that can not be neglected. Moreover, some issues such as notice of strike, the minimum percentage of employees who must remain in service in the stoppage, the point cut and pay for days off, essential services, are issues that continue to emerge in our courts, leaving it to Judges resolve the issues posed. Finally, the legislature has a duty to create a specific law that will regulate the strike, the limits are for such constitutional principles, such a law would not restrict too much the right to strike, since a law can become very girded is innocuous.

**Key words:** Greve, Public service ,writ of injunction

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução</b> .....	<b>11</b>
<b>2 A greve: noções gerais</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1 Conceito e natureza jurídica</b> .....	<b>14</b>
<b>2.2 Escorço histórico</b> .....	<b>17</b>
<b>2.3 A greve no direito internacional e comparado</b> .....	<b>19</b>
<b>2.4 Direito de greve no Brasil</b> .....	<b>24</b>
<b>3 A greve no serviço público</b> .....	<b>27</b>
<b>3.1 Conceito de servidor público</b> .....	<b>27</b>
3.1.1 Sindicalização do servidor público .....	29
<b>3.2 Conceito de serviço público</b> .....	<b>31</b>
3.2.2 Princípio da continuidade .....	34
<b>3.3 A greve como direito fundamental</b> .....	<b>36</b>
<b>3.4 A eficácia do preceito fundamental</b> .....	<b>41</b>
<b>4 O ativismo judicial na concretização do direito de greve</b> .....	<b>46</b>
4.1 Mandado de injunção .....	46
4.2 Mandado de injunção e sua evolução jurisprudencial .....	48
<b>4.3 Ativismo judicial na regulação do exercício da greve do servidor público</b> ....	<b>50</b>
<b>4.4 Aplicação da lei 7.783/89</b> .....	<b>54</b>
4.4.1 Remuneração dos dias não trabalhadores em virtude da greve .....	56
<b>4.5 A edição da lei específica</b> .....	<b>59</b>
<b>5 Conclusão</b> .....	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>64</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A greve dos servidores públicos civis tem sido objeto de fortes discussões, em virtude da falta de regulamentação do art. 37, VII, da Constituição de 1988, que em sua redação subordina o exercício daquele direito a edição de uma lei específica, lei esta que até o presente momento não foi editada pelo Poder Legislativo.

É importante, desde já, assinalar que o direito de greve é uma das conquistas mais relevantes dos trabalhadores na sociedade contemporânea. Tal afirmação é decorrência do fato de que através do exercício da greve as classes trabalhadoras podem resguardar seus direitos, quando desrespeitados ou ameaçados de serem violados.

Mesmo diante da inexistência da lei específica, o direito de greve no âmbito da administração pública vem sendo exercido pelos seus servidores, uma vez que o Supremo Tribunal Federal numa decisão proativa determinou a aplicação analógica da lei 7.783/89, exemplo claro de ativismo judicial.

Em decorrência deste pronunciamento, a greve no serviço público ganhou novos contornos, e num conflito de princípios e direitos fundamentais é imprescindível que o exercício da greve respeite a supremacia do interesse público, bem como garanta à dignidade e a existência humana. E enquanto não há norma definidora dos limites da greve para os servidores públicos, cabe ao judiciário a tarefa de dirimir os conflitos entre as partes, ajustando-se as peculiaridades e ao contexto fático.

Ademais, o estudo da greve no serviço público no estágio atual não pode estar dissociado da sociologia, uma vez que se trata de um direito fundamental da pessoa humana, e por meio dele há o pleito de condições mais dignas e adequadas de trabalho, condições estas que afetam direta e indiretamente toda a coletividade.

O presente trabalho de conclusão de curso justifica-se pela necessidade de se debater a existência da lacuna legislativa e o papel do mandado de injunção na efetivação deste direito fundamental. Cumpre mencionar que este trabalho de

pesquisa visa aprofundar o estudo do mandado de injunção e seu efeito concretizador em relação à falta de norma regulamentadora do direito de greve do servidor público civil, além disso, será feita uma análise crítica da aplicação da lei 7.783/89 à luz dos princípios do direito administrativo, e uma breve exposição sobre os projetos de lei, envolvendo a greve, que tramitam no Congresso Nacional.

O objetivo geral deste trabalho consiste em analisar a influência da atividade do poder judiciário na concretização do direito fundamental de greve e seus desdobramentos.

Nesse sentido esta pesquisa procura trazer um panorama fidedigno das polêmicas envolvendo o exercício do direito de greve e o quanto a decisão dos tribunais influencia na disposição da temática, uma vez que o poder legislativo se mantém inerte.

Desta forma, no primeiro capítulo, serão apresentados o conceito, a natureza jurídica e um resumo histórico sobre a greve de modo geral, desde a antiguidade, até os dias de hoje, passando por diversos ordenamentos jurídicos estrangeiros, e analisando os documentos internacionais criados pela ONU E OIT. Além disso, analisaremos o direito de greve no ordenamento jurídico brasileiro, desde a primeira carta constitucional até a Constituição Cidadã.

No segundo capítulo, far-se-á um estudo dos dispositivos legais de interesse específico no âmbito do serviço público, tais como, servidor, sindicalização do servidor público, serviço público, princípio da continuidade dos serviços públicos e direito fundamental de greve e sua eficácia.

No último capítulo será analisado o mandado de injunção e sua evolução na jurisprudência brasileira, o ativismo judicial decorrente da omissão do legislador, apreciando a lei 7.783/89 à luz do direito administrativo e seus desdobramentos, e finalmente serão feitas considerações acerca da criação da lei específica e os seus termos e limites.

O tipo de pesquisa adotado na confecção monografia será a revisão bibliográfica de livros e artigos científicos, dedicando-se, também, especial atenção à análise da legislação pátria e internacional, estudos feitos pela doutrina e jurisprudências dos tribunais brasileiros.

A análise do tema se realizará através da leitura e interpretação do material colacionado, delineando-se um paralelo entre as normas jurídicas que regem a matéria, a opinião dos juristas mais conceituados e a manifestação do judiciário. Vários ramos do direito devem ser explorados os quais se destaca o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e o Direito Coletivo do Trabalho.

Ao final da pesquisa, serão prestadas as conclusões decorrentes da apreciação da doutrina e da aplicação da jurisprudência ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis.

## 2 A GREVE: NOÇÕES GERAIS

### 2.1 Conceito e natureza jurídica

A greve pode ser conceituada como uma complexa manifestação coletiva que mobiliza os empregados, na defesa de seus interesses, a vontade conjunta de interromper a força do trabalho diante de flagrante desequilíbrio entre o tomador e o prestador de serviços, com o fito precípua de angariar melhores condições remuneratórias e laborais. A greve pode ser compreendida como um fato social, possuindo um caráter de liberdade pública, uma vez que cabe ao Estado garantir o seu livre exercício.

Juridicamente, a greve é uma simples faculdade. Politicamente é uma liberdade necessária. Socialmente é medida salutar. Filosoficamente, é um ensaio coletivo de constrangimento, (GARCIA, 1961, p.8)

Ressaltando o caráter social do fenômeno da greve, Raimundo Simão de Melo (2009, p. 39), assevera que:

Dir-se-á que, independentemente de ser um direito, é a greve um fato social, uma liberdade pública consistente na suspensão do trabalho, quer subordinado ou não, com o fim de se obter algum benefício de ordem econômica, social ou humana. É, em suma, o direito de não trabalhar.

Na concepção de Alice Monteiro de Barros (2005, p.1225), a greve é um movimento histórico e social:

Greve é um fenômeno social. Que advém da associação dos obreiros, e teve, historicamente, uma penosa trajetória, para ser reconhecida como um direito. Ela é a manifestação visível da atuação dos sindicatos, testando-se nela o grau de classe e a capacidade de luta que os trabalhadores adquiriram como membros desses grupos sociais secundários.

Ademais, podemos defini-la com base na legislação como um direito ou uma liberdade, quando a admite, e como delito, na hipótese de proibir. A nossa

Constituição a reconhece expressamente como direito fundamental, para os trabalhadores em geral (art. 9º) e para os servidores públicos civis (art. 37, VII), excepcionando os militares.

Alguns doutrinadores afirmam que greve é toda interrupção de trabalho, de caráter temporário, motivado por reivindicações suscetíveis de beneficiar todos ou parte do pessoal e apoiada por parcela significativa da opinião obreira.

Outra parcela da doutrina conceitua como recusa coletiva e combinada de trabalho. Seria o instrumento pelo qual determinada classe coloca-se temporariamente, fora do contrato de trabalho com o objetivo de lograr êxito em suas reivindicações.

Amauri Mascaro (MASCARO, 2007, p. 1170) entende que “a greve é um direito individual de exercício coletivo, manifestamente como autodefesa”.

Nessa esteira, vale colacionar a lição de Alexandre de Moraes (2005, p. 186):

A greve pode ser definida como um direito de autodefesa que consiste na abstenção coletiva e simultânea do trabalho, organizadamente, pelos trabalhadores de um ou vários departamentos ou estabelecimentos, com o fim de defender interesses determinados.

Para Gerhard Boldt (BOLDT, apud MASCARO, 2007, p. 1171) “greve é uma interrupção coletiva e combinada do trabalho por certo número de trabalhadores da mesma profissão ou empresa, tendo um objetivo de luta, a fim de que os seus fins venham a ser atendidos”.

Tais definições doutrinárias contêm o aspecto comum no sentido de que o direito de greve é tido como instrumento de pressão. Observa-se, ainda, que a greve é conceituada tendo como referência as relações de caráter privado. Quando envolve relações de trabalho em que o tomador do serviço é o Estado, o instituto não é integralmente aceito até mesmo nos países de tradição democrática.

A legislação brasileira, no art. 2º da lei 7.783/89, considera a greve como a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.

O conceito jurídico de greve não oferece dificuldade, uma vez que não há controvérsias que ele se configura como a suspensão coletiva do trabalho com o fim de postular uma pretensão ante o empregador; não é greve, lecionam os juristas, a

paralisação de um só obreiro, de modo que é um direito coletivo e não de uma única pessoa. Desta forma, o grupo que possui a titularidade do direito.

A suspensão do trabalho deve ser temporária e não definitiva, visto que, se for por prazo indeterminado, poderá acarretar a extinção do contrato de trabalho. A paralisação deve ser realizada de maneira pacífica, vedando-se o uso de violência. Tal interrupção poderá ser realizada de maneira total ou parcial, abrangendo todo o todo o tomador ou apenas alguns setores ou seções deste.

Nos dizeres de Maurício Godinho Delgado (2007, p. 1407 – 1408):

A greve é, de fato, mecanismo de autotutela de interesses; de certo modo, é exercício direto das próprias razões acolhido pela ordem jurídica. É, até mesmo, em certa medida, “direito de causar prejuízo”. [...] É que se trata de um dos principais mecanismos de pressão e convencimento possuído pelos obreiros, coletivamente considerados, em seu eventual enfrentamento à força empresarial, no contexto da negociação coletiva trabalhista.

Em relação à natureza jurídica da greve, devemos perceber a essência ou sentido que o instituto apresenta no mundo jurídico. A doutrina não é pacífica, porém prevalece, hodiernamente, a concepção de ser a greve um direito fundamental.

Segundo a Constituição Federal de 1988, a greve é, portanto, considerada um direito, um direito social dos trabalhadores, tratando-se de uma garantia fundamental, estando inserida no Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais, da Carta Magna.

No magistério de Delgado (2007, p. 1436): “A natureza jurídica da greve, hoje, é de um direito fundamental de caráter coletivo, resultante da autonomia privada coletiva inerente às sociedades democráticas”. E continua o supracitado autor:

É direito que resulta da liberdade do trabalho, mas também, na mesma medida, da liberdade associativa e sindical e da autonomia dos sindicatos, configurando-se como manifestação relevante da chamada autonomia privada coletiva, próprias às democracias. Todos esses fundamentos, que se agregam no fenômeno grevista, embora preservando suas particularidades, conferem a esse direito um status de essencialidade nas ordens jurídicas contemporâneas. Por isso é direito fundamental nas democracias.

Outrossim, alguns doutrinadores compreendem que a greve é um fato social, sendo, portanto, objeto da sociologia, seria ela também uma liberdade pública decorrente de uma determinação lícita. Há outros que trazem que a greve é um direito potestativo, o qual ninguém poderia a ele se opor. Existe também o

entendimento que considera a greve como uma forma de autodefesa, esse último entendimento muito criticável, pois a autodefesa seria uma forma de resposta a uma agressão.

A greve consiste na paralisação coletiva dos trabalhadores com o objetivo de angariar melhores salários ou melhores condições de trabalho. A sua natureza jurídica é de direito subjetivo. Este direito é limitado pela lei, pelas normas coletivas de trabalho e pela jurisprudência.

Nas palavras de Sérgio Pinto Martins (2007, p.825) “a greve é, assim, um direito de coerção que visa à solução do conflito coletivo”.

Sussekind (1999) traz à baila o entendimento de Mário Deveali, para quem uma acepção apropriada de greve só pode ser estabelecida tendo em conta o ordenamento jurídico de cada nação. E para ele a greve consiste na abstenção simultânea do trabalho, acordada pelos trabalhadores de um ou mais empresas, ou de seus setores, com o fim de proteger os interesses da profissão”. E ainda assinala que tal consideração acima exposto diferencia a verdadeira greve desempenhada por trabalhadores com desígnio profissional, das outras configurações de greve, como a política específica, a de solidariedade, greves de setores da população com finalidades não diretamente ligadas ao trabalho, como de consumidores, usuários de serviços, contribuintes, greves de estudantes, e de cunho político geral.

Infere-se dessa sucinta apresentação que a greve é um direito coletivo e que tem como finalidade precípua a melhoria das condições sociais dos trabalhadores, consubstanciando um direito fundamental do obreiro, inerente à sua condição de homem, afigura-se como instrumento democrático na defesa da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

## **2.2 Escorço histórico**

O direito apresenta uma realidade histórico-cultural, não sendo aceito o estudo de quaisquer de seus ramos sem que se tenha ciência de seu desenvolvimento dinâmico no decurso do tempo. Segundo as lições de Waldemar Ferreira (1962, v.1:1), “nenhum jurista pode dispensar o contingente do passado a fim de compreender as instituições jurídicas dos dias atuais”.

No tocante à etimologia, o vocábulo greve foi utilizado primeiramente no final do século XVIII, precisamente numa praça em Paris, conhecida como Place de Grève, neste local, reza a história, acumulavam-se gravetos trazidos pelas enchentes do Rio Sena, assim surgiu o termo grève, em francês, originário de graveto.

De início a greve foi considerada delito, principalmente no sistema corporativista, em seguida como uma liberdade, no Estado Liberal e finalmente como um direito, nos regimes democráticos.

Em Roma e na Antiguidade, a greve era tida como um delito em relação aos trabalhadores livres, não era permitido a eles sequer o direito de reunir-se, bem como de se associarem. Tem-se, por exemplo, que a saída dos Hebreus do Egito, sob o comando de Moisés, deveu-se à expulsão comandada por um faraó como penalidade pelas constantes paralisações do trabalho organizadas por eles, em razão dos maus tratos sofridos.

Com o liberalismo, os ideais de liberdade de trabalho se desenvolvem e a greve passa a ser tolerada. Nesse momento a greve não é permitida, mas também não é punida. Por fim, nasce o sindicalismo revolucionário que acredita na paralisação dos serviços como a única forma para solucionar os problemas dos trabalhadores.

Em 1791, foi editada a Lei Chapellier que vedava qualquer forma de associação profissional com finalidade de defender os interesses coletivos, considerava ilícita a existência de intermediários entre o indivíduo e o Estado, seguindo as idéias de Rousseau. O Código Napoleônico, de 1818, penitenciava com prisão e multa a greve dos trabalhadores.

Com o advento da Combination Act, de 1799 e 1800, a Inglaterra passou a considerar como crime de conspiração contra a Coroa a coalização dos trabalhadores para, por meio de pressão coletiva, conseguir melhores condições de trabalho e aumento da remuneração.

Na Itália, até 1889, a greve era considerada um delito – a ponto de Carnelutti, já na década de 30 do século XX (21) – defender a idéia de comparação entre guerra e greve, além de afirmar: “O direito de guerra é a negação do direito e, como direito subjetivo, não pode existir senão como reflexo do direito objetivo; a fórmula

‘direito de guerra’ ou ‘direito de greve’ contém uma ‘*contradictio in adjecto*’”. De qualquer forma, na Itália a greve foi considerada delito até 1945, com a restauração democrática.

No Brasil, primeiramente, a greve foi considerada um delito pelo Código Penal de 1890 e esse pensamento foi mantido pela Lei 38, de 04 de abril de 1932, que tratava da segurança nacional. As Constituições brasileiras de 1891 e de 1934 foram omissas a respeito da greve. Restando caracterizada, praticamente, como um fato, de natureza social, tolerado pelo Estado.

A Constituição de 1937 prescrevia a greve e o *lockout* como recursos anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional (art. 139, 2ª parte).

Com a Carta de 1946 a greve passa a ser reconhecida como direito dos trabalhadores, embora condicionando o seu exercício à edição de lei posterior (art. 158). Pontes de Miranda (1964, p.276) em seu tratado de direito privado teceu comentários ao exercício de greve disciplinado na Constituição de 46, asseverando que:

Se o exercício é ao público, ou serviço público, nem por isso estão provados de exercer o direito de greve os que nele se empregam; nem do direito, nem do exercício do direito de greve, os pode privar a lei que cogita no art. 158. A constituição de 46 permite ao legislador ordinário regular o exercício do direito de greve, não excluí-lo. A fortiori, limitar ou excluir o direito.

O direito de greve só foi reconhecido e assegurado amplamente com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, onde ficou garantindo ao trabalhador a prerrogativa de livre associação, bem como exercício do direito de greve.

Todavia, em relação ao exercício de greve pelo servidor público, objeto do estudo aqui proposto, o constituinte não o assegurou de forma ampla, uma vez que tal direito ficou condicionado à edição de lei regulamentadora, que por sua vez definirá seus termos e limites, conforme disposto no art. 37, VII, da Constituição de 1988.

### **2.3 A Greve no direito internacional e comparado**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, implicitamente, reconhece o direito de greve, ao dispor: “toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e

associação pacífica”, e, ainda, garantindo que “toda pessoa tem o direito de organizar sindicatos e neles ingressar para proteger seus direitos”.

Tais dispositivos ao preverem o direito de reunião e associação, acabam por reconhecerem o direito de greve, pois se trata de uma forma de proteção a um direito fundamental do trabalhador.

Nessa esteira, a ONU, Organização das Nações Unidas, instituiu o Pacto Internacional dos Direitos econômicos, Sociais e Culturais, que determina o pacto que os países podem e devem estipular restrições e limitações no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para a proteção dos direitos e liberdades de outrem.

No âmbito da OIT, Organização Internacional do Trabalho, órgão internacional de defesa dos direitos sociais e trabalhistas, surgido com o Tratado de Versalhes, não há nenhuma convenção específica sobre o tema. Existe apenas orientação no sentido de que as limitações ao gozo do direito de greve sejam razoáveis, com relação a serviços essenciais e à função pública. A doutrina vem firmando a posição que o direito de greve foi contemplado implicitamente nas Convenções n.º 87 e 88, que dispõem sobre liberdade sindical e negociação coletiva.

Além disso, a Convenção n.º 105, indiretamente trata da greve, ao prever que nenhum trabalho forçado pode ser empregado como forma de punir os empregados participantes de uma paralisação, na Recomendação n.º 92, em seus arts. 4.º e 6.º indicam para se absterem do uso dos recursos de greve e lockout quando exista uma negociação voluntária em curso e enquanto durar o referido processo.

Entende o Comitê de Liberdade Sindical que o direito de greve dos trabalhadores e suas organizações constituem “um dos meios essenciais de que dispõem para promover e defender seus interesses profissionais. Tal Comitê percebe que a liberdade sindical não socorre greves de “caráter puramente político”, nem pressão sobre o Governo em matéria política, que não seja objeto de conflito de trabalho.

A União Européia em sua Carta Social, de 1961, dispõe textualmente no art. 6, n. 4, *in verbis*:

Art. 6 – A fim de assegurar o exercício eficaz do direito de negociação coletiva, as Partes Contratantes reconhecem:

4. O direito dos trabalhadores e dos empregadores, em caso de conflito de interesses, a recorrerem a ações coletivas, inclusive o direito de greve, sob

ressalva das obrigações que possam resultar das convenções coletivas em vigor.

Essa carta internacional possui importância política, filosófica e sociológica e consolida a idéia de que, efetivamente, a greve constitui um legítimo instrumento para assegurar o eficaz direito de negociação coletiva.

Em relação ao direito comparado, vários ordenamentos jurídicos admitem o exercício da greve, alçando-o a condição de prerrogativa inerente à cidadania e a dignidade da pessoa humana. Porém, em algum desses países o exercício da greve para os servidores públicos é restringido ou, em muitas vezes, proibido. Em alguns países, a greve só é vedada em serviços considerados essenciais pela legislação.

No entanto, essa aceção feita pela lei, por vezes, é muito geral, o que inviabiliza a greve na administração pública.

Na Espanha, a Constituição assegura o direito de greve como direito fundamental dos trabalhadores, visa defender seus interesses, ficando a cargo da legislação ordinária regular seu exercício e estabelecer garantias para a manutenção das atividades essenciais. Os funcionários públicos não estão incluídos nesse contexto, pois não são considerados pela lei como trabalhadores.

A Constituição Argentina garante apenas o direito de greve aos sindicatos. O decreto nº 2.184/90 determina as atividades essenciais em que existe limitação de greve. Da mesma forma acontece no Chile, a Constituição permite a greve, mas proíbe nos serviços públicos e essenciais.

No Uruguai a greve é entendida como direito sindical. A lei ordinária delega ao Ministério do Trabalho a possibilidade de determinar os serviços essenciais que deverão ser assegurados durante a greve.

O direito de greve não está explicitado na Constituição Alemã, é apenas assegurado o direito de associação. O Estado se mantém neutro, portando, não interfere nas dissensões coletivas de trabalho, os próprios sindicatos fixam regras específicas atinentes às atividades essenciais. A greve na Alemanha somente pode ser deflagrada após esgotados todas as possibilidades de acordo entre as partes.

O sistema trabalhista alemão tem a característica da colaboração e não do confronto, razão pela qual a greve é exercida de forma equilibrada e responsável, sendo raros os movimentos de paralisação. Em relação aos servidores públicos (beamter) existe proibição tácita do direito de greve, em decorrência dos princípios

tradicionais do serviço público, sendo esta posição adotada pelo Tribunal Constitucional Federal.

O preâmbulo da Constituição Francesa faz menção ao direito de greve, devendo ser exercido nos termos das leis e seus regulamentos. Ficando a Jurisprudência incumbida de fixar os contornos. O *Code du Travail*, em seu art.1.521, estatui:” A greve não extingue o contrato de trabalho, salvo no caso de falta grave imputável ao assalariado.

No setor público francês, a lei limita o direito de greve ao pessoal civil, empresas públicas ou privadas encarregadas de serviço público. É proibida a greve nas Forças Armadas, na magistratura e na polícia.

Na Itália, a Constituição de 1948 estabelece o direito de greve, nos termos da legislação ordinária, permitindo-a, com moderação, no serviço público. A Lei nº 146, de 14-6-90, trata da greve nos serviços públicos essenciais, cujo rol é considerado por alguns contrários às deliberações do Comitê de Liberdade Sindical da OIT. O aviso prévio é, de no mínimo, 10 dias. Hoje, não há qualquer regulação diferente da relação de trabalho do serviço público com o Estado. Salvo algumas categorias especiais, a lei que se aplica ao trabalhador privado se aplica também ao público, e isso decorreu do Decreto Legislativo n.165, de 2001.

Esta igualação, que ocorreu na Itália, é um dos marcos do direito moderno, houve o rompimento da idéia de que o servidor público, por prestar serviço ao Estado, precisa de Estatuto Especial. Reconheceu-se que quem trabalha precisa de tratamento unitário, e que isso não tem relação com o tomador de serviço, a quem o serviço é prestado não altera a condição do trabalhador, que vende sua força de trabalho.

Quanto à Inglaterra, deve-se trazer à baila que as diversas formas de composição dos conflitos de trabalho não se encontram submetidas a qualquer disciplina legal. Desde o século XIX, a greve deixou de ser considerada um delito. Não obstante, a paralisação coletiva da atividade laboral pode-se configurar como ilícito civil, segundo as normas de responsabilidade aquiliana.

Em Portugal, a sua Constituição reconhece o direito de greve, competindo aos trabalhadores definir os interesses que serão defendidos e seu âmbito, não pode a lei limitar esse âmbito. Não se permite a prática de lockout.

Ensina Antonio Lemos de Monteiro Fernandes (1983, p. 283) que, à luz do preceito mencionado,

ficou naturalmente em causa a possibilidade de limitação do direito de greve em função dos motivos. Mas, por outro lado, permaneceu aberto o espaço para que o legislador ordinário limitasse o exercício do direito acima reconhecido, quer nos planos das formas que tal exercício pode assumir (isto é, dos tipos de comportamento em que a própria greve se traduz: paralisação parcial, ocupação dos locais de trabalho, braços caídos, alteração de cadência etc), quer no das regras processuais a observar o desencadeamento (competência exclusiva, ou não, dos sindicatos e dos delegados sindicais: aviso prévio, comunicações a autoridades administrativas e etc.).

A decretação da greve em Portugal é prerrogativa dos sindicatos. Admite-se a greve no serviço público. Nas atividades essenciais, há necessidade de se atender a certos serviços mínimos.

A Constituição Mexicana prevê no inciso XVII do art. 123 que as leis reconhecerão como direito dos trabalhadores e dos empregadores as greves e os lockouts. As greves serão consideradas lícitas quando tiverem a finalidade de alcançar o equilíbrio entre os diversos fatores da produção, harmonizando os direitos do trabalho com os de capital.

Na Suécia existe a Organização Central de Empregados Assalariados, que consiste na fusão das organizações do setor privado com a do setor público para os empregados de escritório. Essa Organização possui fundo próprio para a sustentação da greve.

Finalmente, nos Estados Unidos a Constituição não trata de greve, nem de nenhum direito dos trabalhadores. O Wagner Act e a Lei Taft-Hartley (1947) ) traçam os contornos gerais da greve, sendo que a última define as responsabilidades dos sindicatos, inclusive em greve em atividades essenciais. Os funcionários Públicos são proibidos de fazer greve, sendo caso paralisem sua atividade são dispensados.

O norte americano entende que a proibição de greve aos funcionários federais está ligada a um dever de fidelidade ao Estado, que seria transgredido se os funcionários abandonassem suas funções. No âmbito estadual a grande maioria dos estados proíbe a greve no serviço público, salvo no Alaska, Minesota, Montana, Oregon, Pensilvânia e Winscosin. Nesses locais onde não é permitido a greve, será utilizada a arbitragem compulsória para dirimir os dissídios coletivos que envolvam os servidores públicos.

## 2.4 Direito de greve no Brasil

No tocante ao direito de greve no Brasil, inicialmente a Constituição de 1824 permaneceu silente, bem como a de 1891, uma vez que elas exprimiam o pensamento econômico liberal predominante à época.

Com o advento do Código Penal de 1890, a greve foi considerada um delito, sendo proibido expressamente o seu exercício, e esse pensamento foi mantido pelo decreto nº 1.162, de 1890. A Constituição de 1934 também foi omissa no que diz respeito ao direito de greve, sendo esta caracterizada como um fato social tolerado pelo Estado.

A Lei n. 38 de 04/04/1935, que versava da segurança nacional, em seu art. 18, abordava um tipo de greve como delito, quanto ao incitamento à interrupção de serviços públicos ou abastecimento da população, ou indução à paralisação do trabalho por motivos estranhos à condição do mesmo. Desse texto se depreende a contrario sensu a licitude da greve pacífica em estabelecimento de trabalho.

A Carta Política, de 1937, proibia a greve e o lockout, considerando-os recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional. O Decreto-lei nº 431, de 18.05.1938, que versava sobre segurança nacional, tipificou a greve como crime, no que diz respeito ao incitamento de funcionários à paralisação dos serviços.

O Decreto-lei n. 431 de 1938 declarava ser crime induzir empregados e empregadores à cessação do trabalho no seu art. 3º, II. O Decreto-lei n. 1.237 de 1939 que tratava da organização administrativa da Justiça do Trabalho também estabelecia penas para os participantes da greve e do 'lockout.

O Código Penal de 1940, em seus arts. 200 e 201 consideravam crime a paralisação do trabalho, em casos de perturbação da ordem pública ou se o movimento fosse contrário aos interesses públicos.

Não obstante a proibição prevista na Constituição de 1937, o Decreto-lei n. 9.070/46, que era uma antinomia à Carta de 1937, admitiu e regulamentou o direito de greve. Essa lei foi recepcionada pela Constituição democrática de 1946, em seu art. 158: "É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará". Todavia seu exercício foi condicionado à edição de lei posterior.

A Lei n. 4.330 de 1964, editada ainda sob a vigência da Constituição de 1946, inseriu a greve como um direito sindical apenas; e admitia para empregados com regime celetista; e estabelecia penas para os dirigentes sindicais e grevistas se a greve fosse considerada ilegal. Mas introduziu um grande número de embaraços burocráticos para o exercício da greve.

O art. 20, parágrafo único, da referida lei dispunha que a greve, mesmo quando lícita, suspendia o contrato de trabalho, ficando o pagamento dos dias parados a cargo do empregador, se as reivindicações feitas pela categoria profissional fossem total ou parcialmente deferidas.

A Constituição de 1967 assegurou o direito de greve, restringindo-o, todavia, em relação aos serviços públicos e atividades essenciais (art. 158, XXI c/c 157, § 7º). A Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, manteve a mesma orientação (art. 165, XX, e 162).

A Constituição cidadã de 1988 reconheceu a greve como um direito e garantia fundamental, como um direito social, e garantiu em seu art. 9º que aos trabalhadores cabe a decisão sobre oportunidade e interesses relativos a esse direito. A greve, portanto, é um direito dos trabalhadores, e não somente dos sindicatos.

A Constituição 1988 trouxe grande progresso no que diz respeito ao direito de greve, dando tratamento diferenciado para os trabalhadores e servidores públicos.

Haddock Lobo (1994) enfatiza que o direito de greve estabelecido na Constituição de 1988 é bem mais extenso do que o instituído na Constituição de 1946 e na Carta Constitucional de 1967, assinalando que o direito de greve do art. 9º da atual Constituição, que tem relação direta com os trabalhadores de empresas privadas ou mistas ou empresas públicas, daqueles relacionados com os servidores públicos que tem a previsão do direito de greve no art. 37, VII da mesma Constituição, e que necessitam de lei complementar que regule tal direito.

Nesse aspecto, é plausível asseverar que a greve, a partir de sua previsão nas Constituições dos países europeus, bem como no ordenamento interno, passa a ser compreendido como um direito fundamental dos obreiros.

Avulta frisar que o direito de greve, nos termos do art. 37, VII, da Carta Política de 1988, estendeu-se aos servidores públicos civis, porém, o seu exercício depende, primeiramente, à edição de lei complementar, e, depois, ex vi da Emenda Constitucional nº 19/1998, à edição de lei específica.

Saliente-se, por oportuno, que, embora o exercício desse direito esteja condicionado à edição de lei regulamentadora, esta jamais foi editada. E é a falta desta norma que acirra debates calorosos na doutrina e na jurisprudência quanto à eficácia deste dispositivo constitucional, em face da mora do Poder Legislativo em regulamentar a greve no âmbito estatal.

### 3 A GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

#### 3.1 Conceito de servidor público

Considera-se agente público, empregando a expressão em sentido amplo, toda pessoa física que exerça, ainda que transitoriamente e sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contrato ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública. Impende ressaltar inicialmente que os servidores públicos são uma espécie dentro do gênero “agentes públicos”.

O consagrado administrativista Hely Lopes Meireles (2006) (classifica os agentes públicos em cinco grandes grupos, a saber:

- Agentes políticos: os integrantes dos mais altos escalões do Poder Público, incumbidos de elaborarem as diretrizes da atuação estatal, as funções de direção, orientação e supervisão geral da Administração Pública. Possuem prerrogativas, hauridas diretamente da Constituição.
- Agentes administrativos: todos aqueles que exercem uma atividade pública de natureza profissional e remunerada, sujeitando-se à hierarquia funcional. Dividem-se em servidores públicos, empregados públicos e temporários.
- Agentes honoríficos- aqueles que transitoriamente, colaborarem com o Estado, prestando um serviço específico. Não possuem qualquer vínculo profissional com a Administração Pública, e normalmente atuam sem perceber remuneração.
- Agentes delegados: particulares que recebem a incumbência de exercer determinada atividade, obra ou serviço público e o fazem em nome próprio, por sua conta e risco. São os concessionários e permissionários de serviço público, os leiloeiros, os tradutores públicos, entre outros.
- Agentes credenciados: são os que recebem a incumbência da administração para representá-la em determinado ato ou praticar atividade específica mediante remuneração.

Entretanto, em que pese o gênero “agentes públicos” ofertar uma infinidade de provocações jurídicas, este não será o campo de apreciação do presente

trabalho, o campo de incidência da investigação será de imediato delimitado, uma vez que interessa a presente pesquisa apenas a conceituação de servidor público e o seus respectivos desdobramentos.

Servidor público, como se pode depreender da Lei Maior, é a denominação genérica ali empregada para englobar, de modo abarcante, todos aqueles que conservam vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público.

Hely Lopes Meirelles, ao tratar da classificação de agentes públicos administrativos, traz a noção de servidor público em sentido amplo e servidor público em sentido estrito, sendo neste último onde se concentra o presente estudo. Assim o define:

São os titulares de cargo público efetivo e em comissão, com regime jurídico estatutário geral ou peculiar e integrantes da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas com personalidade de Direito Público. Tratando-se de cargo efetivo, seus titulares podem adquirir estabilidade e estarão sujeitos a regime peculiar de previdência social. (2006, p. 399)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007) traz uma noção bastante ampla de servidor público, englobando nela os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários. Desta forma, a administrativista define servidor público como as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello servidor público é denominação ampla, utilizada para englobar “os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob o vínculo de dependência.” (2007, p. 204).

Segundo José dos Santos Carvalho Filho:

Servidores públicos são todos os agentes que, exercendo com caráter de permanência uma função pública em decorrência de relação de trabalho, integram o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica. (FILHO, 2008, p.535)

A leitura das definições acima expostas traz a noção do quanto o conceito de servidores públicos gera controvérsias, ora, por vezes são inseridos no conceito os empregados públicos regidos pela CLT e em certas definições o termo fica restrito aos trabalhadores que possuem vínculo estatutário.

Servidor público, para os fins deste trabalho, será o indivíduo que mantém relação de trabalho profissional com o Estado, através de um vínculo forte chamado de estabilidade, o que acaba por limitar o objeto aos servidores do tipo estatutários. E são estes, seguindo o pensamento do jurista Sérgio Pinto Martins, os impedidos de exercerem o direito de greve pela falta de norma regulamentadora.

### **3.1.1 Sindicalização do servidor público**

Os sindicatos fazem parte da realidade do homem contemporâneo. Trata-se de direito fundamental do homem associar-se, buscando através dessas associações a defesa coletiva de seus interesses. A principal diferença entre os sindicatos e as simples associações consiste que os primeiros são pessoas jurídicas de Direito Coletivo, a lei reconhece as normas que eles criam em negociação com outro sindicato, instituindo para o grupo direitos e deveres por meio de atividade legislativa própria.

Desta forma, os sindicatos adquiriram importância na sociedade atual, uma vez que juntamente com os parlamentares, desempenham atividade legiferante ao regular a vida de seus filiados. As declarações modernas de direitos humanos, em todas, existe referência à liberdade sindical, constituindo a segunda fonte dos direitos universais.

A liberdade sindical e os direitos que daí irradiam mostraram-se um bem universal para os povos que dela podem gozar. Nesse sentido, é um direito humano, e na maioria das nações modernas, um direito fundamental, acolhido nas Constituições e na Lei. Sendo regulamentada no âmbito mundial pela Convenção nº 87 da OIT.

Tal convenção, denominada Convenção sobre Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical, reconhece o direito da organização tanto para trabalhadores quanto para os empregadores. O seu artigo 2º estabelece que “os trabalhadores e os patrões, sem distinção de qualquer espécie, têm o direito de

constituir, sem autorização prévia, organização de sua escolha, bem como o de se filiarem a estas organizações, sob a única condição de se conformarem com seus estatutos”.

Especificamente para os servidores públicos, há a Convenção nº 151 da OIT, embora não ratificada pelo Brasil, é uma norma internacional, em torno da qual existe consenso e aceitação. Essa norma traz à baila que não importa o vínculo jurídico ente o trabalhador e a Administração Pública, mas simplesmente o fato de trabalhar: “A presente convenção se aplica a todas as pessoas empregadas pelas autoridades públicas”.

A sindicalização no serviço público é hoje um fato internacionalmente reconhecido e denota uma irreversível tendência e uma nova direção do Estado nas sociedades democráticas modernas, pois, ausentes os sindicatos as reivindicações dos servidores permaneceriam sem produzir efeitos, e muitas vezes, cominariam em greve ilegais, não propiciando a satisfação dos objetivos intentados pelos grevistas e causando prejuízos a coletividade.

Os sindicatos dos servidores públicos defendem os mesmos interesses dos sindicatos privados, agem como representantes nas questões individuais e, como substituto, nas que preponderam os interesses coletivos.

Desta forma, hoje já não se admite a fundamentação, repetidamente brandida, que o vínculo do servidor público com o Estado é unilateral e, conseqüentemente, sem margens para negociação, é uma idéia superada. Não há razão para excluir o Estado do movimento sindical, pois se ele não é empresa, no sentido econômico, não resta dúvida de que é empregador.

Pode-se afirmar que o servidor é uma subespécie de trabalhador comum, não uma categoria autônoma, e que podem ser aplicados a eles, com as devidas adaptações, os princípios e regras gerais do direito do trabalho.

No direito Brasileiro a sindicalização do servidor público inicialmente foi proibida, o art. 566 da Consolidação das Leis Trabalhistas, afirma: “*Não podem sindicalizar-se os servidores do Estado e os das instituições paraestatais*”.

Em 1985, foi acrescentado o parágrafo único que fez exceção à regra geral:

Parágrafo único. Excluem-se da proibição constante deste artigo os empregados das sociedades de economia mista, da Caixa Econômica Federal e das fundações criadas ou mantidas pelo Poder Público da União, dos Estados e Municípios.

Com o advento da Constituição de 1988, o art. 37, inciso VI, expressamente garantiu a servidor público o direito à livre associação sindical e ao contrário da greve, não a submeteu a limites e condições de lei ordinária ou complementar, sendo, portando, norma auto-aplicável, cabendo ao servidor exercê-lo de imediato.

A sindicalização dos servidores públicos abre um maior espaço para o diálogo com a Administração Pública, sendo consequência natural as negociações coletivas, evita-se confrontos no serviço público e supera as insatisfações, é o caminho mais seguro para a paz social. Do direito de sindicalização provêm os demais institutos de Direito Coletivo qual seja, a negociação coletiva, a greve e a co-gestão.

### **3.2 Conceito de serviço público**

O conceito de serviço público é extremamente controverso na doutrina e jurisprudência, não existindo uma definição precisa da expressão, pela teoria de DUGUIT, eles seriam a própria essência do Estado. Porém, com a evolução das funções estatais produziu-se uma alteração na concepção das atividades públicas, o que gerou dificuldades para os estudiosos dessa matéria, e por força desses entraves foi que surgiu tantas variações doutrinárias acerca do tema.

Para simplificar o estudo, tem-se que a expressão serviço público admite o sentido subjetivo ou objetivo, de modo a clarear, o primeiro sentido está relacionado a quem exerce o serviço e o segundo está ligado à atividade que será exercida.

No sentido subjetivo, levam-se em conta os órgãos estatais, responsáveis pela execução das atividades voltadas à coletividade. No sentido objetivo, todavia, o serviço público é a atividade em si mesma, e seu estudo se baseia em três correntes distintas, no critério orgânico, o serviço público é o prestado por órgão público, ou seja, pelo próprio Estado. As críticas em relação a este critério se dão em virtude das alterações nos mecanismos criados para a execução das atividades públicas, com o surgimento de prestação de serviços público mediante delegação a pessoas privadas e não mais prestados exclusivamente pelo Estado.

Há ainda o critério formal, o qual disciplina que serviço público será o regido pelo regime de direito público, tal definição não se mostra suficiente, pois em várias

ocasiões incidem regras de direito privado nos segmentos que prestam serviços públicos, como por exemplo, quando são exercidos por empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Pelo critério material, dá-se ênfase a natureza da atividade exercida, sendo considerado serviço público todo o que atenda diretamente e essencialmente os interesses coletivos, este critério é criticado, pois nem sempre as atividades atuam diretamente em favor dos indivíduos, refletindo apenas de forma indireta e mediata, bem como nem sempre as atividades exercidas pelo Estado são essenciais a coletividade.

Desta forma, chega-se a um denominador comum, os critérios tomados de forma isolada são insuficientes, devendo todos eles serem considerados para a formação do conceito de serviço público.

Imperioso trazermos à baila, para estudo comparativo e subsídio para a pesquisa a que se presta este trabalho, as definições estabelecidas por alguns estudiosos do direito administrativo.

LAUBADÈRE (1984, p.2442) denomina de serviço público “toda atividade de uma coletividade pública visando a satisfazer um objetivo de interesse geral”.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Melo (2007, p.565):

“serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob regime de Direito Público- portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais- instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo”

Já o conceito elaborado por Hely Lopes Meirelles (2006) é mais sintético, para ele serviço público é todo aquele oferecido pela Administração ou por seus agentes, sob normas e controles estatais, para atender obrigações essenciais e secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado.

Analisando estas noções enunciadas por esses doutrinadores, pode-se de forma sucinta dispor que serviço público será toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, primordialmente sob regime de direito público, com o objetivo de satisfazer as necessidades fundamentais e secundárias da sociedade. Sendo assim, a principal finalidade do serviço público é satisfazer o cidadão, não

importando se prestado pelo setor privado ou público, mas que tenha o objetivo de atender a coletividade.

No nosso direito pátrio, a constituição Federal de 1988 atribuiu ao Estado a titularidade para a prestação de serviços públicos, estabelecendo que esta possa ser feita diretamente ou de forma indireta, através de concessões de permissões. As três esferas da Federação são competentes para oferecerem os serviços públicos.

Deve-se destacar que a importância em classificar as atividades estatais, está em agrupar precisamente os serviços públicos diversos, levando em conta sua essencialidade, extensão, natureza, características estas que devem ser bem entendidas para compreendermos as possibilidades e restrições de greve no âmbito da administração pública. Os serviços públicos são classificados de formas variadas, nesta pesquisa adota-se a classificação perfilhada pelo Supremo Tribunal Federal, no seu julgado (RE 89.876, Rel. Min. Moreira Alves).

Desta forma, têm-se serviços públicos propriamente estatais, são aqueles cujo Estado atua no exercício de sua soberania e não podem ser delegados, exemplificando-se com os serviços de defesa nacional, segurança interna, fiscalização de atividades, serviço judiciário.

Seguindo esta classificação existem ainda os serviços públicos essenciais ao interesse público, estes são prestados no interesse da comunidade, e comportam ser executados pelo estado ou delegados aos particulares colaboradores, um exemplo típico é o serviço da coleta domiciliar de lixo.

O aspecto da essencialidade do serviço público, sempre apontada pelos publicistas, resulta do reclamo social para atividades reputadas como imprescindíveis a coletividade, porém isto não diz respeito a possibilidade ou não de delegabilidade ou não do serviço.

Ainda em relação à essencialidade, em algumas decisões o Supremo Tribunal Federal, definiu que no setor público não se deve falar em “atividades essenciais” ou necessidades inadiáveis, mas que as atividades públicas não podem ser interrompidas totalmente, tendo em vista o princípio da continuidade do serviço público, entendimento este corroborado nas decisões do Superior Tribunal de Justiça quando provocado a decidir acerca das greves envolvendo servidores públicos.

Essas considerações são extremamente importantes para o desenvolvimento do tema desta monografia, uma vez que a partir dos desdobramentos destes conceitos é que poderemos analisar o direito de greve dos servidores públicos.

### **3.2.2 Princípio da continuidade**

Como os serviços públicos são voltados aos membros da coletividade, eles devem obedecer aos princípios que regem o direito administrativo, dentre eles trataremos especificamente do princípio da continuidade do serviço público, tendo em vista a sua relevância para o estudo do direito de greve na administração pública, sendo este princípio norteador e limite para o exercício do direito a paralisação das atividades estatais.

O princípio da essencialidade também chamado princípio da permanência, é um princípio que não está explicitado na lei, mas decorre do regime de direito público ao qual está submetido, emana da idéia de continuidade do próprio Estado.

A aplicação deste princípio não se restringe apenas aos serviços prestados diretamente pelo Estado, mas também é aplicado aos particulares que estejam encarregados da prestação do serviço sob regime de concessão ou permissão.

Este princípio indica que os serviços públicos não devem sofrer interrupção, ou seja, sua prestação deve ser contínua para evitar que a paralisação provoque, como às vezes ocorre, colapso nas múltiplas atividades estatais. Por serem os serviços públicos prestados no interesse da coletividade, a prestação deles deve ser adequada, não podendo ser interrompida, já que essas interrupções dos serviços prejudicam toda a sociedade, que deles dependam para a satisfação de seus interesses e necessidades.

Nas palavras de Diógenes Gasparini (2006, p.17), "os serviços públicos não podem parar porque não param os anseios da coletividade".

Deve-se realçar as possibilidades de interrupção do serviço público, essa matéria tem gerado inúmeras controvérsias nos tribunais, as possibilidades de suspensão do serviço acontecem nos casos em que o usuário não observa os requisitos técnicos mínimos, ou quando o usuário não paga pelo serviço, outra hipótese de suspensão decorre de situação de emergência.

Dessa forma, verifica-se que o princípio da continuidade não se aplica a todo e qualquer serviço público, mas apenas àqueles considerados essenciais. Nesse sentido é o entendimento de Celso Ribeiro Bastos (2002, p. 117):

O serviço público deve ser prestado de maneira contínua, o que significa dizer que não é passível de interrupção. Isto ocorre pela própria importância de que o serviço público se reveste, o que implica ser colocado à disposição do usuário com qualidade e regularidade, assim como com eficiência e oportunidade"... "Essa continuidade afigura-se em alguns casos de maneira absoluta, quer dizer, sem qualquer abrandamento, como ocorre com serviços que atendem necessidades permanentes, como é o caso de fornecimento de água, gás, eletricidade. Diante, pois, da recusa de um serviço público, ou do seu fornecimento, ou mesmo da cessação indevida deste, pode o usuário utilizar-se das ações judiciais cabíveis, até as de rito mais célere, como o mandado de segurança e a própria ação cominatória.

Nesse viés, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2001, p. 417), entoa que a:

permanência do serviço à disposição dos administrados não significa, todavia, necessariamente, que não haja interrupções, o que pode ocorrer, tanto por motivos de ordem geral, como os de força maior, mencionados, na legislação ordinária, como os que resultam de uma situação de emergência ou, ainda, após um prévio aviso, sempre que possível, se for motivada por razões de ordem técnica e segurança das instalações (Lei 8997/1995, art. 6º, §3º, e seu inciso I), e até por motivos de ordem particular, desde que justifiquem a paralisação, como entre outros, a inadimplência do usuário.

O princípio da continuidade choca-se com o direito de greve dos servidores públicos, uma vez que com a paralisação das atividades prestadas pelo Estado há a descontinuidade na prestação do serviço, o que acarreta enormes prejuízos aos usuários, o cidadão.

Raimundo Simão de Melo (2009, p. 55) trata do tema, ao dispor que:

Na greve no serviço público há oposição direta entre os interesses dos trabalhadores e o interesse social, o interesse dos cidadãos que necessitam da prestação do serviço público, cuja continuidade há de ser assegurada em benefício do todo social.

Em decorrência do princípio da continuidade é que o texto da Constituição Federal Brasileira trata a greve do servidor público como norma não auto-aplicável, mas como um direito que precisa de uma regulamentação infraconstitucional, lei esta que não foi até o presente momento editado, e que em virtude da inércia do legislador, por vezes prejudicou os trabalhadores como também a sociedade que necessita do serviço público.

Desta forma, o poder judiciário, o intérprete das normas jurídicas, tem papel preponderante na efetivação do direito, devendo sopesar o princípio da essencialidade e da continuidade em relação ao direito de greve dos servidores públicos, afim de que os prejuízos advindos das paralisações dos serviços públicos sejam os menores possíveis para a sociedade bem como para o trabalhador estatal.

### **3.3 A Greve como direito fundamental**

Ao posicionar a greve como um direito fundamental do homem, é mister abordamos primeiramente a definição destes direitos, a conceituação estabelecida pela doutrina, a sua evolução histórico, o tratamento dispensado pelo ordenamento jurídico brasileiro, para com base nesses conceitos chegar ao estudo da greve como um direito natural.

Inicialmente cabe ressaltar que os direitos inerentes a pessoa humana preexistem ao ordenamento jurídico, pois são decorrentes da própria natureza do homem, sendo indispensáveis para assegurar a todos uma existência livre e digna. Esses direitos têm uma posição bidimensional, pois devem conciliar os direitos dos indivíduos e os da sociedade, bem como precisam assegurar a democracia.

CANOTILHO se manifesta assim:

a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa). (CANOTILHO, 1993. p. 541 apud MORAES, 2006. p. 25)

As nomenclaturas para estes direitos são diversas podendo estes serem conhecidos como direitos do homem, direitos naturais, direitos individuais, direitos humanos, liberdades fundamentais, etc. Nesse trabalho, adota-se, principalmente, a expressão direitos fundamentais, consoante a doutrina de PÉREZ LUNO (1995, p. 318) :

Direitos fundamentais do homem constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.

A finalidade dos direitos fundamentais, basicamente, é assegurar a dignidade do homem, com proteção ao poder estatal e a garantia de condições mínimas de vida e desenvolvimento humano, ou seja, garantir ao ser humano o respeito à vida, à liberdade, à igualdade, e a dignidade. Estes direitos no Brasil foram positivados na nossa Constituição Federal, a qual se espelhou na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU.

A proteção a estes direito não cabe exclusivamente ao Estado, devendo os cidadãos participarem de forma ativa para assegurar o respeito aos direitos humanos. Os direitos fundamentais decorrem do contexto histórico- cultural da sociedade. Seu significado não se restringe a sua definição, nem em sua forma ou em sua relação com outros conceitos, mas antes nas consequências para a realidade fática.

No entendimento de NORBERTO BOBBIO (1992, p.175):

O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder dos meios disponíveis para realização dos mesmos, das transformações técnicas etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII como a propriedade sacre et inviolable, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações.

Os direitos fundamentais, segundo classificação de Lenza (2009) possuem as seguintes características:

- Historicidade, os direitos são criados em um contexto histórico, e quando colocados na Constituição se tornam Direitos Fundamentais, tem seu nascimento com o Cristianismo, passando por diversas revoluções e chegando a fase atual;
- Imprescritibilidade: os Direitos Fundamentais não prescrevem, ou seja, não se perdem com o decurso do tempo. São sempre exercíveis e exercidos, são permanentes, não há intercorrência temporal de não-exercício que fundamente a perda de exigibilidade pela prescrição;
- Irrenunciabilidade: os Direitos Fundamentais não podem ser renunciados de maneira alguma, o que pode ocorrer é o seu não-exercício;
- Inviolabilidade: os direitos de outrem não podem ser desrespeitados por nenhuma autoridade ou lei infraconstitucional, sob pena de responsabilização civil, penal ou administrativa;
- Universalidade: os Direitos Fundamentais são dirigidos a todo ser humano de modo indiscriminado, independente de sua raça, credo, nacionalidade ou convicção política;
- Concorrência: podem ser exercidos vários Direitos Fundamentais ao mesmo tempo;
- Efetividade: o Poder Público deve atuar para garantir a efetivação dos Direitos e Garantias Fundamentais, usando quando necessário meios coercitivos;
- Interdependência: não pode se chocar com os Direitos Fundamentais, as previsões constitucionais e infraconstitucionais, devendo se relacionarem para atingir seus objetivos;
- Complementaridade: os Direitos Fundamentais devem ser interpretados de forma conjunta, com o objetivo de sua realização absoluta;
- Limitabilidade: os Direitos Fundamentais não são absolutos, por vezes nos casos concretos existe o conflito aparentes de normas, sendo a solução encontrada na própria Constituição, em outras situações caberá ao intérprete decidir qual direito irá prevalecer, devendo observar a regra da máxima observância dos direitos fundamentais envolvidos no caso.

Diz o Prof. UADI LAMÊGO BULOS sobre o assunto:

Por isso é que eles são, além de fundamentais, inatos, absolutos, invioláveis, intransferíveis, irrenunciáveis e imprescritíveis, porque participam de um contexto histórico, perfeitamente delimitado. Não surgiram à margem da história, porém, em decorrência dela, ou melhor, em decorrência dos reclamos da igualdade, fraternidade e liberdade entre os homens. Homens não no sentido de sexo masculino, mas no sentido de pessoas humanas. Os direitos fundamentais do homem, nascem, morrem e extinguem-se. Não são obra da natureza, mas das necessidades humanas, ampliando-se ou limitando-se a depender do influxo do fato social cambiante. (BULOS, 2000, p.69)

Os direitos fundamentais foram se desenvolvendo ao longo do tempo, para fins de estudo os doutrinadores os classificam em gerações de direitos (ou dimensões dos direitos fundamentais, como prefere a doutrina mais moderna).

Os direitos humanos de primeira geração dizem respeito às liberdades públicas e aos direitos políticos, ou seja, traduzem o valor de liberdade. São os direitos civis e políticos do homem, em oposição ao direito estatal. Trazem uma limitação ao Estado, são obrigações de não fazer, prestações negativas.

A Revolução Industrial foi o momento histórico que propiciou o surgimento dos direitos fundamentais de segunda geração, uma vez que em decorrência das péssimas condições de trabalho eclodiram diversos movimentos de reivindicações na busca por melhorias trabalhistas e de assistência social. E daí decorreu o desenvolvimento dos direitos econômicos, culturais e sociais, que correspondem aos direitos de igualdade.

Desta forma, foi requerida uma maior participação do Estado, através de prestações sociais, com o objetivo de propiciar o bem-estar do homem, já que os direitos individuais não eram mais absolutos.

Os direitos fundamentais de terceira geração são marcados pelas mudanças ocorridas na sociedade, alterações na comunidade internacional, modificações nas relações econômicas-sociais. Estes direitos passaram, então, a tutelar o próprio gênero humano, direitos transindividuais, são os direitos que podem ser traduzidos no valor da solidariedade.

Ademais, existem os direitos de quarta geração que refletem o mundo contemporâneo, decorrem dos avanços no campo da engenharia genética.

Para arrematar o que foi definido acima, segue-se um julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: Enquanto os direitos de 1ª geração (direitos civis e políticos)- que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) que se identificam as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de 3ª geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade” (STF, Pleno, MS 22164/SP, rel. Min. Celso de Mello, DJ1, de 17.11.1995, p.39206).

Os direitos fundamentais são inesgotáveis, uma vez que quanto mais a sociedade evolui, outros anseios surgem por isso essas gerações não foram esgotadas, tudo leva a crer que novos direitos irão passar a existir.

Diz o Prof. JOSÉ AFONSO DA SILVA (2000, P.182) sobre o assunto:

o reconhecimento dos direitos fundamentais do homem em enunciados explícitos nas declarações de direitos, é coisa recente, e está longe de se esgotarem suas possibilidades, já que a cada passo na etapa da evolução da Humanidade importa na conquista de novos direitos. Mais que conquista, o reconhecimento desses direitos caracteriza-se como reconquista de algo que, em termos primitivos, se perdeu, quando a sociedade se dividira em proprietários e não proprietários.

Após esta breve explanação sobre os direitos fundamentais, e colocarmos que estes são os direitos humanos positivados na Constituição, fica claro que a greve passou a ser tratada como um direito fundamental do trabalhador, seja ele do setor privado ou do público, sendo assim pode-se situar a greve nas chamadas dimensões dos direitos humanos.

A greve constitui, ao mesmo tempo, direito de primeira, segunda e de terceira geração, pois apresenta características que se enquadram em todas essas gerações de direito. A greve é um direito de liberdade, primeira geração, pois implica uma prestação negativa, um *non facere*, por parte do Estado que reconhece as liberdades públicas e o direito de reunião entre as pessoas para fins pacíficos. O exercício do direito de greve pelos trabalhadores tem por objetivo pressionar os tomadores de serviço a promoverem uma melhoria de suas condições de trabalho, traduzindo o direito de igualdade, direito de segunda dimensão.

Por fim, a greve é um direito de fraternidade, terceira dimensão, pois representa uma manifestação de solidariedade entre pessoas, e por ser um direito coletivo social dos trabalhadores, pode ser tido com uma espécie de direito ou interesse transindividual.

Destarte, se a greve visa à melhoria das condições sociais do trabalhador, isso implica afirmar que a greve é um direito fundamental do trabalhador enquanto ser humano, sendo um instrumento a serviço da cidadania, consiste numa manifestação dos trabalhadores contra condutas que direta ou indiretamente atinjam a dignidade do homem.

Portanto, de acordo com a atual Constituição, a greve é considerada um direito social dos trabalhadores, tratando-se de uma garantia fundamental, por estar inserto no Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”.

### **3.4 A Eficácia do preceito fundamental**

*Ab initio*, a greve dos servidores públicos está prevista na Constituição Federal Brasileira em seu art.37, inciso VII. O artigo em sua redação assegura o direito de greve aos servidores condicionando o exercício do direito a edição de lei específica, sendo competência do Poder Legislativo regular ou/e limitar a greve.

Cumprir examinar a eficácia deste dispositivo constitucional, antes de adentrar nesta classificação, é imperioso anotar o ensinamento de Maria Helena Diniz (1999, p.155), segunda a autora “A *eficácia* diz respeito às condições fáticas e técnicas de atuação da norma jurídica e ao seu sucesso. É a qualidade do texto normativo vigente de produzir efeitos jurídicos concretos, no meio social”.

Nessa linha de pensamento colocamos o célebre pensamento do mestre Rui Barbosa, onde eternizou que:

Não há, numa Constituição, cláusulas a que se deve atribuir meramente o valor moral, de conselhos avisos ou lições. Todas têm força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos. Cabe, pois, ao legislador disciplinar a matéria. ( Rui apud BONAVIDES 1997, p. 210)

Para isto deve-se definir o que é norma de eficácia plena, contida e limitada, o qual será feito sob o prisma da teoria constitucionalista de José Afonso da Silva, que

tratou do tema da classificação das normas em sua obra *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*.

Portanto, as normas constitucionais de eficácia plena têm aplicabilidade imediata, direta e integral, independem de norma infraconstitucional para estarem aptas a produzir efeitos, o constituinte atribuiu normatividade suficiente para sua imediata incidência. Para o mestre José Afonso dos Santos, as normas de eficácia plena seriam “aquelas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente quis regular.”

As normas de eficácia contida têm aplicabilidade imediata e direta, mas diferentemente das de eficácia plena, elas podem ser restringidas pelo legislador ordinário, embora possa produzir todos os seus efeitos, poderá a norma infraconstitucional reduzir sua abrangência. Enquanto não há a restrição, a norma tem eficácia plena. Michel Temer classifica estas normas como normas de eficácia redutível ou restringível, segundo ele apesar de terem aplicabilidade imediata podem ter seu alcance reduzido pela atividade do legislador infraconstitucional.

As normas de eficácia limitada possuem apenas eficácia jurídica, ou seja, não possuem aplicabilidade na seara fática, não produzem todos os seus efeitos, são, portanto, de aplicabilidade mediata ou reduzida. Tais normas produzem um mínimo efeito, que seria o de vincular o legislador aos seus vetores, apenas sua eficácia integral é que fica na dependência de lei integrativa.

José Afonso da Silva dividiu as normas de eficácia limitada em dois grandes grupos, a saber: normas de princípio institutivo e de princípio programático. As de caráter institutivo são aquelas normas que traçam esquemas gerais de estruturação de instituições, órgãos ou entidades, sendo incumbência do legislador ordinário estruturá-los em definitivo por meio de edição de lei. Já as normas de princípio programático são as que implementam políticas públicas, que devem ser seguidos pelo legislador na elaboração de leis com o objetivo de realizar os fins sociais.

A doutrina que explora a eficácia da aplicação da norma posta no inciso VII do artigo 37 da Constituição Federal se divide em concretista e não concretista. Para a corrente concretista, o dispositivo constitucional que prevê a greve para os servidores públicos é norma de eficácia contida, sendo possível o seu exercício,

mesmo sem a edição da lei específica, utilizando-se analogicamente a lei de greve do serviço privado, a lei 7.783/ 89.

É o que se pode deduzir dos preceitos do jurista Arnaldo Sussekind, (*apud*, ROMITA, 2001, p. 457):

Estamos, pois, sintonizados com ARION SAYÃO ROMITA quando adverte que a norma constitucional “contém o reconhecimento de um direito, embora submetido a limitações a serem estatuídas por lei”. E acrescenta que o preceito é “de eficácia contida, mas incide imediatamente, por afastar o óbice representado pela vedação da greve consagrada no ordenamento anterior. Enquanto essa lei não for promulgada, deve ser admitida a aplicação, por analogia, das disposições pertinentes da Lei n. 7.783, principalmente no que diz respeito à continuidade da prestação dos serviços essenciais destinados ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Nessa mesma linha de intelecção, o ilustre Celso Antônio Bandeira de Mello, (2007, p. 272) preleciona que:

Entendemos que tal direito existe desde a promulgação da Constituição. Deveras, mesmo à falta de lei, não se lhes pode subtrair um direito constitucionalmente previsto, sob pena de se admitir que o Legislativo ordinário tem o poder de, com sua inércia até o presente, paralisar a aplicação da Lei Maior, sendo, pois, mais forte do que ela.

Antônio Álvares da Silva (1993, p.114) leciona que, como foi garantido “ao servidor público civil o direito de greve e não existindo a lei complementar referida no texto constitucional para definir-lhe os ‘termos’ e ‘limites’, o direito será exercido de forma ‘ilimitada’”. Os limites estariam nas garantias constitucionais, nas leis de ordem pública, no ilícito civil e penal, nas disposições de ordem administrativa.

Em oposição a esta primeira teoria, temos a corrente doutrinária não concretista entende que a norma é de eficácia limitada, e desta forma defende que somente com a edição da lei específica o servidor público poderá exercer o direito de greve. O Supremo Tribunal Federal quando provocado a se pronunciar acerca da eficácia da norma em comento aderiu a segunda corrente, a corrente não concretista, declarando que a aludida regra é provida de mera eficácia meramente limitada, e seu exercício, em consequência, dependeria da edição da lei específica.

O julgado do Mandado de injunção 20-4/DF 4/DF, DJU: 22.11.1996, p. 45.690, Rel. Min. CELSO DE MELLO esclarece este posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, como se depreende do trecho a seguir:

MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO - DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL - EVOLUÇÃO DESSE DIREITO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO - MODELOS NORMATIVOS NO DIREITO COMPARADO - PRERROGATIVA JURÍDICA ASSEGURADA PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 37, VII) IMPOSSIBILIDADE DE SEU EXERCÍCIO ANTES DA EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR - OMISSÃO LEGISLATIVA - HIPÓTESE DESUACONFIGURAÇÃO RECONHECIMENTO DO ESTADO DE MORA DO CONGRESSO NACIONAL - IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE - ADMISSIBILIDADE - WRIT CONCEDIDO.

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 autoaplicabilidade, 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 dos seus beneficiários. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO: 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. Precedentes e doutrina.

Segundo o entendimento do ilustre Professor José Afonso da Silva, (2008, p. 329), o direito de greve existe por força de norma constitucional e não por força de lei, não é esta que vai criar o direito, pois o direito já foi criado pela Constituição. Em se tratando de norma de eficácia contida, a lei a qual se refere a Constituição, quando editada, é apenas restritiva do direito já reconhecido.

A greve por se tratar de um direito fundamental, haurido da Constituição Federal, não pode ser condicionado a edição de uma norma de menor envergadura, no caso a lei ordinária não pode se sobrepor a um direito estampado na Carta Magna.

Nessa linha de inteligência, o ilustre Celso Antônio Bandeira de Mello, (2007, p. 272) preleciona que:

Entendemos que tal direito existe desde a promulgação da Constituição. Deveras, mesmo à falta de lei, não se lhes pode subtrair um direito constitucionalmente previsto, sob pena de se admitir que o Legislativo ordinário tem o poder de, com sua inércia até o presente, paralisar a aplicação da Lei Maior, sendo, pois, mais forte do que ela.

Resta claro que apesar do STF afirmar que o dispositivo constitucional tem eficácia limitada, a mais renomada doutrina, a tempos, sustentava que a greve para os servidores públicos é norma de eficácia contida, podendo ser exercida, aplicada, de imediato.

Há que se ressaltar, ainda, que, nos termos do § 1º, do art. 5º, da Constituição Federal, “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. A respeito da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, leciona Ingo Wolfgang SARLET (2000) que isto é assim, porquanto as normas que os sagram, em regra, auferiram do Constituinte normatividade suficiente e independem de materialização legislativa, o que garante a completa justiciabilidade destes direitos no sentido de sua exigibilidade em juízo, donde exsurge o dever dos juízes e demais operadores do Direito no sentido de aplicar os preceitos constitucionais, valendo-se, se necessário, da via interpretativa.

Ora, seja de eficácia contida, seja de eficácia limitada, o exercício integral do direito de greve pelo servidor público não pode permanecer à mercê da omissão vintenária do Legislativo.

## 4 O ATIVISMO JUDICIAL NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO DE GREVE

### 4.1 Mandado de injunção

O termo injunção, segundo o dicionário Houaiss, é o ato de injungir, de ordenar expressamente uma coisa; imposição, exigência, pressão. Etimologicamente tem origem no latim *iung, iungis, iungre* que significa juntar, atrelar.

O mandado de injunção tem sua origem no juízo de equidade- *equity* inglesa- que seria medida utilizável quando, à falta de norma expressa nos *statutes* e no *common Law*, um direito não possa ser exercido. A *equity* é uma medida para integrar o direito objetivo, pois nem tudo está expresso, já que o legislador não pode prever todas as coisas, há certo momento que a lei falha e a interpretação nasce. Nesse sentido, ensina-nos o eminente constitucionalista José Afonso da Silva (2005, p.165) que “o mandado de injunção é um instituto que se originou na Inglaterra, no século XIV, como essencial remédio da *EQUITY*”.

Em oposição a esta teoria dominante, o administrativista Hely Lopes Meirelles (2005) observa que o *writ of injunction* oferece-se a resolver questões de direito público e privado, assegura, além disso, que este remédio constitucional não tem semelhanças com o writ inglês ou do americano, possuindo similaridade apenas na denominação. Há quem sustente que nossos parlamentares foram buscar no direito português a inspiração necessária para a formação do instrumento garantidor da norma reguladora.

Nobeert Brieskorn (1993) salienta que os homens não se podem colocar indefesos diante de sua própria criação. Se criamos o direito, há o momento de criticá-lo, para saber o que é dele contingente e histórico e o que ao tempo e à experiência concreta.

A Constituição Federal de 1988 dispõe que “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma reguladora torne inviável o exercício dos

direitos e liberdade constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

A instrumentalidade do Mandado de Injunção está visível na definição constitucional, seus requisitos são os seguintes: falta de norma regulamentadora, inviabilidade do exercício dos direitos e liberdades constitucionais, inviabilidade do exercício das prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania.

A natureza jurídica do mandado de injunção constitui um ponto controvertido na doutrina, sendo admissível considerar duas correntes. A primeira corrente percebe que o mandado de injunção tem natureza constitutiva, pois viabilizaria o direito do indivíduo, dando meios para o seu exercício. A segunda corrente entende que o referido remédio constitucional constitui uma ação mandamental para a declaração da ocorrência de omissão com mora na regulamentação do direito outorgado pela Constituição Federal, fixando ou não prazo para que a o dispositivo constitucional seja regulamentado.

Assim, salienta o professor J.J. Canotilho (1997, p.917):

O mandado de injunção não tem por objecto uma pretensão a uma emanção, a cargo do juiz, de uma regulação legal complementadora com eficácia erga omnes. O mandado de injunção apenas viabiliza, num caso concreto, o exercício de um direito ou liberdade constitucional perturbado pela falta parcial de lei regulamentadora. Se a sentença judicial pretendesse ser uma norma com valor de lei, ela seria nula (inexistente) por usurpação de poderes.

Ao transferir ao judiciário o papel de criar a norma suplementar, essa atividade legiferante se fará com base na experiência e na cultura jurídica vigentes, que atenda às necessidades do tempo atual. E não se pode afirmar que o juiz toma o lugar do legislador, uma vez que cabe a sua decisão se limita ao caso concreto

Nesse diapasão, assim é o entendimento do ilustre José Afonso da Silva (2008, p. 448):

Constitui um remédio ou ação constitucional posto à disposição de quem se considera titular de qualquer daqueles direitos, liberdades ou prerrogativas inviáveis por falta de norma regulamentadora exigida ou suposta pela Constituição. Sua finalidade constitui assim em conferir imediata aplicabilidade à norma constitucional portadora daqueles direitos e prerrogativas, inerte em virtude de ausência de regulamentação.

A Constitucionalista Flávia Piovesan (1996) entende que o mandado de injunção é remédio para qualquer omissão legislativa, cabendo nas hipóteses referentes a quaisquer direitos, liberdades e prerrogativas, previstos em qualquer dispositivo da Constituição, pois inexistente qualquer restrição no art. 5º, LXXI, do texto, e que essa omissão impeça ou prejudique a fruição dos direitos constitucionais.

A principal finalidade do mandado de injunção é conferir o imediato exercício dos direitos, liberdades e garantias estampados na Constituição e estão obstaculizados pela falta de norma que os regule. A doutrina majoritária entende que esse instrumento constitucional pode ser usado para assegurar a defesa de quaisquer direitos obstados pela ausência de regulamentação.

Dirley da Cunha Júnior (2004), em respeitável monografia sobre o tema das omissões do Poder Público, ressalta que “o mandado de injunção foi concebido como instrumento de controle concreto ou incidental de constitucionalidade da omissão, voltado à tutela de direitos subjetivos. Já a ação direta de inconstitucionalidade por omissão foi ideada como instrumento de controle abstrato ou principal de constitucionalidade da omissão, empenhado na defesa objetiva da Constituição. Isso significa que o mandado de injunção é uma ação constitucional de garantia individual, enquanto a ação direta de inconstitucionalidade por omissão é uma ação constitucional de garantia da Constituição.”

Apesar do mandado de injunção, ser um mecanismo novo, tal instituto foi sendo desenhado e desenvolvido nas constituições anteriores, pois o constituinte sempre teve anseio em exaurir todas as omissões normativas que possam vir a existir.

Mas, o que mais impulsionou a formação do mandado de injunção, foi o desleixo do legislador ordinário em regular os direitos garantidos pela Constituição, desta forma o mandado de injunção é um instrumento as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras. Oferecendo-lhes o direito de demandar, pela via jurisdicional, a norma regulamentadora imprescindível para fruírem de seus direitos e liberdades fundamentais.

## **4.2 Mandado de injunção e sua evolução jurisprudencial**

Tradicionalmente os mandados de injunção limitavam-se a declarar a omissão legislativa, as decisões do Supremo Tribunal Federal eram tímidas, restringindo-se a verificar a mora e dar ciência à autoridade responsável pela edição da norma necessária. O que esvaziava a utilidade do instrumento, equiparando-o à ação direta de inconstitucionalidade por omissão, desse modo, não se assegurava com o mandado de injunção a efetividade dos direitos tutelados.

A doutrina sustentava a tese que diante da omissão do Legislativo em elaborar a norma integradora, deveria o Poder Judiciário regulamentar o dispositivo constitucional, editando a lei que vigoraria até que o Congresso Nacional exercesse sua atividade legiferante. Os críticos a esta tese apontavam que essa tese afetaria o equilíbrio entre os três poderes, consideravam, assim, uma afronta ao princípio da interdependência dos três poderes. Outra corrente doutrinária, majoritária, afirmava que o poder judiciário deveria suprir a lacuna legislativa, se limitando ao caso concreto.

Porém, não era adotado pelo STF nenhuma dessas teses, como se pode observar da ementa do julgado MI 107- DF, publicado no DJU de 21 de setembro de 1990:

Mandado de injunção. Questão de ordem sobre sua auto-aplicabilidade, ou não. - em face dos textos da Constituição Federal relativos ao mandado de injunção, e ele ação outorgada ao titular de direito, garantia ou prerrogativa a que alude o artigo 5., LXXI, dos quais o exercício esta inviabilizado pela falta de norma regulamentadora, e ação que visa a obter do Poder Judiciário a declaração de inconstitucionalidade dessa omissão se estiver caracterizada a mora em regulamentar por parte do poder, órgão, entidade ou autoridade de que ela dependa, com a finalidade de que se lhe de ciência dessa declaração, para que adote as providencias necessárias, a semelhança do que ocorre com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (artigo 103, par-2., da carta magna) (...)

Num segundo momento, estabeleceu-se um prazo para que se colmatasse a lacuna, sob pena de se assegurar ao prejudicado a satisfação dos direitos negligenciados. Para ilustrar essa evolução, vale transcrever uma ementa que confirma esse posicionamento adotado:

EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. Mandado de injunção conhecido, em parte, e nessa parte deferido, para declarar-se o estado de mora em que se

encontra o Congresso Nacional, a fim de que, no prazo de 6 meses, adote ele as providências legislativas que se impõe para o cumprimento da obrigação de legislar decorrente do art. 195, parágrafo 7º, da Constituição, sob pena de, vencido esse prazo sem que essa obrigação se cumpra, passar o requerente a gozar da imunidade requerida.

Depreende-se desse enxerto que o congresso ao fixar um prazo, foi além da simples comunicação ao poder responsável pela edição da norma, o judiciário passou a caminhar a passos largos para dar efetividade ao mandado de injunção, remédio constitucional, que por vezes estava apenas servindo como uma ação de inconstitucionalidade, descaracterizando a sua natureza mandamental.

Nessa linha evolutiva, o mandado de injunção passou de simples comunicação de mora para efetivar direitos fundamentais estampados na nossa Constituição, adotou-se a teoria concretista, dando-lhe efeitos mandamentais, e não meramente declaratórios da omissão legislativa, o STF alterou seu entendimento acerca da natureza do Mandado de injunção, decidindo de forma proativa concretizou o direito fundamental da greve dos servidores públicos.

Ao resumir o tema o ministro Celso de Mello (2007) salientou que "não mais se pode tolerar, sob pena de fraudar-se a vontade da Constituição, esse estado de continuada, inaceitável, irrazoável e abusiva inércia do Congresso Nacional, cuja omissão, além de lesiva ao direito dos servidores públicos civis - a quem se vem negando, arbitrariamente, o exercício do direito de greve, já assegurado pelo texto constitucional -, traduz um incompreensível sentimento de desprezo pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado de que se reveste a Constituição da República."

Desta forma, o Supremo Tribunal Federal deu uma guinada no sentido de assegurar a efetividade do direito à greve pelo servidor público, constitucionalmente assegurado, e enquanto não for editada a lei específica que irá regular o direito de greve, deverá ser aplicada "no que couber" a lei 7.783/89, que rege a greve no setor privado,

### **4.3 Ativismo judicial na regulação do exercício da greve do servidor público**

Mais de 20 (vinte) anos do advento da carta constitucional, o legislador continua inerte em regular o direito de greve dos servidores público, e essa omissão gerou graves prejuízos não somente aos servidores, que se viam privados de exercerem a greve, como também a sociedade que virava refém de paralisações abusivas.

Nesse sentido poderíamos citar o grande jurista italiano Norberto Bobbio (1992) e sua notória provocação "um direito que não pode ser exercido é um direito? "Um direito cujo reconhecimento e cuja efetiva proteção são adiados *sine die*, além de confiados à vontade de sujeitos cuja obrigação de executar o 'programa' é apenas uma obrigação moral ou, no máximo, política, pode ainda ser chamado corretamente de 'direito'?"

Diante desse cenário de descaso, diversos mandados de injunção foram impetrados, visando suprir esta lacuna legislativa bem como proteger os direitos da sociedade e dos trabalhadores estatais, havia o direito reconhecido na CF, porém nenhum interesse do legislador em efetivar, tornar o direito exercitável.

Foi na votação de um destes mandados, na verdade foram três o MI 670, 708 e 712, que o STF de forma inédita, decidiu proativamente, garantindo uma aplicação analógica da lei 7.783/89 (lei de greve do setor privado) no que coubesse à greve no serviço público.

Após esta decisão do STF, a doutrina passou a se questionar se o judiciário estaria usurpando o papel do legislador, a questão é delicada uma vez que envolve a separação dos poderes, princípio fundamental da República Federativa do Brasil. De fato, os poderes se dividem, pois não podem ser exercidos simultaneamente, sob pena de haver interferência na esfera de atribuição de cada um, o que levaria a uma desordem e o caos.

Sábias as palavras do jurista alemão Hans Kelsen, que transcrevemos a seguir:

O conceito de separação de poderes designa um princípio de organização política. Ele pressupõe que os chamados três poderes podem ser determinados como três funções distintas e coordenadas do estado, e que é possível definir fronteiras separando cada uma dessas três funções. No entanto, essa pressuposição não é sustentada pelos fatos. Como vimos não há três mas duas funções básicas do estado: a criação e a aplicação do direito, e essas funções são infra e supra-ordenadas. É impossível atribuir a criação de um direito a um órgão e a sua aplicação (execução) a outro, de modo tão exclusivo que nenhum órgão venha a cumprir simultaneamente ambas as funções. (KELSEN, 2004, p.386).

Sendo assim, pode se inferir que, na verdade, existe uma interdependência entre os poderes, ao invés de uma independência, e eles se influenciam no exercício de suas atividades, permitindo que em certo grau exista uma interferência recíproca.

Por conseguinte, o Poder Judiciário ao estabelecer normas para o cumprimento do direito assegurado pela Constituição, quando decide os casos concretos em Mandado de Injunção, nada mais faz que permitir o exercício de direito fundamental, ele não cria norma legal abstrata, sendo assim não legisla, ele utiliza um instrumento Constitucional para garantir a efetividade dos direitos fundamentais, mantendo assim a força normativa da Constituição e não admite que a inércia a imobilize.

O legislador ao permanecer inerte é que interfere no Judiciário, pois ao não regular um direito fundamental, como por exemplo, a greve do servidor público, que depende de lei integradora para o seu exercício, ele inverte a ordem das coisas, a hierarquia das normas, uma lei ordinária passa a se tornar maior que a Lei Magna, e isto é que gera uma quebra da harmonia entre os poderes.

Diante disso, fica claro que o ativismo judicial refere-se à participação do Judiciário de maneira extensa e clara na efetivação dos fins e valores constitucionais, consiste em uma alternativa de um modo peculiar e proativo de explicar a Constituição, ampliando o seu significado e abrangência.

Nessa direção, encontram-se as preleções de JORGE MIRANDA:

Deve assentar-se no postulado de que todas as normas constitucionais são verdadeiras normas jurídicas e desempenham uma função útil no ordenamento. A nenhuma pode dar-se uma interpretação que lhe retire ou diminua a razão de ser. Mais: a uma norma fundamental tem de ser atribuído o sentido que mais eficácia lhe dê; a cada norma constitucional é preciso conferir, ligada a todas as outras normas, o máximo de capacidade de regulamentação” (MIRANDA, 1983, P. 229 apud Piovesan 1997).

Importante relatar as observações de Rui Medeiros (2009, p.493-494) quanto à chamada legislação positiva efetivada pelos Tribunais:

A atribuição de uma função positiva ao juiz constitucional harmoniza-se, desde logo, com a tendência hodierna para a acentuação da importância e da criatividade da função jurisdicional: as decisões modificativas integram-se, coerentemente, no movimento de valorização do momento jurisprudencial do direito.

O alargamento dos poderes normativos do Tribunal Constitucional constitui, outrossim, uma resposta à crise das instituições democráticas.

Enfim, e este terceiro aspecto é particularmente importante, a reivindicação de um papel positivo para o Tribunal Constitucional é um corolário da falência do Estado Liberal. Se na época liberal bastava cassar a lei, no período do Estado Social, em que se reconhece que a própria omissão de medidas soberanas pode pôr em causa o ordenamento constitucional, torna-se necessário a intervenção activa do Tribunal Constitucional. Efetivamente, enquanto para eliminar um limite normativo (v.g. uma proibição ou um ônus) e restabelecer plenamente uma liberdade, basta invalidar a norma em causa, o mesmo não pode dizer quando se trata de afastar uma omissão legislativa inconstitucional. Neste segundo caso, se seguir o modelo clássico de justiça constitucional, a capacidade de intervenção do juiz das leis será muito reduzida. Urge, por isso, criar um sistema de justiça constitucional adequado ao moderno Estado Social. Numa palavra: 'a configuração actual das constituições não permite qualquer veleidade aos tribunais constitucionais em actuarem de forma meramente negativa, antes lhes exige uma esforçada actividade que muitas vezes se pode confundir com um indirizzo político na efectiva concretização e desenvolvimento do programa constitucional. Daí o falhanço de todas as teses que pretendiam arrumar os tribunais constitucionais numa atitude meramente contemplativa perante as tarefas constitucionais' e o esbatimento, claro em Itália, dos limites à admissibilidade de decisões modificativas.[sic] No caso específico da Greve dos servidores públicos, o Supremo Tribunal ao se alinhar a teoria concretista deu efetividade ao um direito fundamental do homem trabalhador, permitindo que a mora legislativa não seja óbice para o exercício de um direito inerente ao ser humano, posto que a realização da greve tem por objetivo a melhoria de aspectos relacionando com a dignidade e existência da pessoa humana.

Nota-se que o judiciário ao decidir proativamente nos mandados de injunção não legisla, não quebra a harmonia e independência entre os poderes da República. Desta forma, o Supremo Tribunal Federal ao estabelecer a aplicação da lei 7.783/89 exerceu seu poder normativo para que a Constituição fosse cumprida, e o direito de greve do servidor público, direito fundamental, pudesse ser exercido e efetivado, não havia razão que um assunto de tão grande relevância ficasse sem regulamentação, como letra morta, desprovido de existência real.

O judiciário ao agir, satisfaz direitos fundamentais, e, nesse sentido, as técnicas de controle das omissões passam a ter efetividade. Essa é a nova perspectiva, não se estimula um judiciário a laborar como legislador positivo no caso da existência de lei, mas, existindo ausência de lei, e sendo a inércia desarrazoada, negligente e desidiosa, dentro dos limites dos instrumentos de controle das omissões, busca-se concretizar os direitos fundamentais, através dos Mandados de Injunção ou pelas Ações diretas de inconstitucionalidade por omissão.

#### **4.4 Aplicação da lei 7.783/89**

Em face da inércia do Congresso Nacional durante mais de duas décadas, desde 1988, inúmeras greves vem sendo realizadas, sem que a Administração Pública tenha como penitenciar seus servidores, ou ao menos conferir o grau de licitude dessas paralisações. Diante deste cenário foi que diversos sindicatos e entidades impetraram mandados de injunção, com o objetivo de aplacar tal omissão legislativa, que culminaram na decisão de que deveria ser aplicada analógica a lei 7.783/89 no que coubesse a greve do servidor público.

O direito de greve no âmbito da Administração Pública deve sofrer limitações, na medida em que deve ser confrontado com os princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços públicos para que as necessidades da coletividade sejam efetivamente garantidas.

O direito de greve, muito embora seja direito fundamental, como já dito anteriormente, não é absoluto, como bem esclarece Raimundo Simão de Melo:

Como já ressaltado, a greve é um direito fundamental que se consubstancia na livre manifestação pelos seus titulares, como forma de pressionarem a parte contrária diante de reivindicações voltadas à melhoria das condições de trabalho. Todavia, por mais importante que seja, não se trata de um direito absoluto. É um direito como os outros constitucionalmente assegurados ao cidadão, que deve ser exercido dentro dos seus limites para não serem prejudicados outros também importantes direitos do homem concedidos pelo ordenamento jurídico. Portanto, a greve deve ser exercida sim, mas de forma que se compatibilize com os demais direitos do cidadão, para serem evitados abusos.

A decisão do Supremo Tribunal Federal determinou que a lei 7.783/89 fosse aplicada analogicamente no que coubesse, esta expressão no “que couber” gera

grandes divergências, parte da doutrina afirma que esta lei para greves em certos serviços públicos não pode ser aplicada, nem mesmo analogicamente, posição adotada por Sérgio Pinto Martins.

O autor supracitado afirma que a greve dos servidores públicos em serviços essenciais não poderá utilizar nem mesmo por analogia a previsão contida na lei 7.783/89, por não ser a lei específica a que faz referência à Constituição, pois regula o tema na área privada. Para ele a lei específica é que definirá quais são os serviços públicos objeto de greve e quais o que poderão ser paralisados.

Apesar destas afirmações, vê-se que essas restrições de lei específica estão superadas pela decisão do STF, o que deve ser observado pelos servidores públicos são os requisitos impostos pela lei 7.783/89 e cabe ao poder judiciário verificar se o exercício da greve não é abusiva tomando por base tais critérios, bem como sopesando os princípios estampados na Constituição com o da dignidade humana e da supremacia do interesse público.

Os servidores públicos podem exercer o direito de greve para quaisquer fins com os naturais limites do abuso do direito, dos princípios democráticos e do equilíbrio de forças que presidem o êxito do trabalho produtivo.

A paralisação dos serviços públicos deve ser antecedida de uma prévia negociação, quando esta for infrutífera é que pode ser deflagrada a greve, ela é a ultima ratio, além disso, deverá ser feita uma notificação com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, o STF entendeu que no serviço público o aviso prévio terá um prazo maior, em virtude da importância da ciência pela sociedade da falta do serviço público que não será fornecido durante o movimento paredista.

Inaugura-se, a partir da aplicação da lei 7.783/89, nova baliza jurídica que guiará todas as decisões sobre a licitude ou não das greves realizadas no serviço público, bem como sobre a regulação das obrigações geradas durante o período de paralisação, por exemplo, corte de ponto, não pagamento dos dias parados e etc.

Como a lei 7.783/89 foi editada para regular a greve no setor privado é preciso que ela seja interpretada de forma a equilibrar as necessidades da sociedade, do estado e dos servidores públicos, pois o serviço público possui peculiaridades, devendo ser utilizado os princípios do direito administrativo e do direito coletivo do trabalho, pois o servidor público antes de tudo é um trabalhador que necessita de melhorias laborais.

Tal lei não se presta, sem determinados acréscimos, bem assim algumas reduções do seu texto, a regular o exercício do direito de greve pelos servidores públicos. Este reclama, em certos pontos, regulação peculiar, mesmo porque 'serviços ou atividades essenciais' e 'necessidades inadiáveis da coletividade' não se superpõem a 'serviços públicos'; e vice-versa. Trata-se aí de atividades próprias do setor privado, de um lado – ainda que essenciais –, voltadas ao atendimento de necessidades inadiáveis da coletividade – e de atividades próprias do Estado.

Nesse aspecto, o eminente Ministro Gilmar Mendes, ao proferir seu voto nos autos da Rcl 6.568/SP, ressaltou que "a análise de cada caso, a partir das particularidades do serviço prestado, deve realizar-se de modo cauteloso com vista a preservar ao máximo a atividade pública, sem, porém, afirmar, intuitivamente, que o movimento grevista é necessariamente ilegal"

Nessa linha de pensamento, as restrições ao exercício da greve devem ser as mínimas possíveis, de forma que o serviço não cesse por completo, pois a sociedade não pode ser punida pela ingerência do Estado, por isso precisa-se estabelecer um percentual que deve funcionar, em alguns casos entende-se que 80% dos trabalhadores devem permanecer laborando, atendendo assim ao princípio da continuidade do serviço público, de forma a não prejudicar a população que mais necessita da prestação estatal.

#### **4.4.1 Remuneração dos dias não trabalhados em virtude de greve**

Um dos temas que mais geram debates e divergências na doutrina e na jurisprudência, diz respeito à possibilidade da administração efetuar o desconto do pagamento dos dias não trabalhados pelos servidores grevistas.

O artigo 7º da lei 7.783/89 que dispõe: Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais durante o período ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.

Da leitura do artigo supracitado, verifica-se que o contrato de trabalho será suspenso, o que obriga doravante à imediata sustação do pagamento dos salários dos grevistas. Os que trabalharem para garantir a prestação parcial do serviço naturalmente receberão os proventos à proporção do tempo laborado. O fato é que,

a partir da aplicação deste artigo, o servidor público não fará greve recebendo salários. O ônus da prática da greve será transferido ao servidor, quando no passado tal ônus era suportado pela sociedade.

Nessa esteira, no julgamento do Mandado de Injunção nº 708/DF, de 19/09/2007, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, asseverou-se que:

Nesse particular, nos termos do art. 7º da Lei nº 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Na suspensão do contrato de trabalho não há falar propriamente em prestação de serviços, nem tampouco no pagamento de salários. 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 ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho.

Outra vertente entende que ao aplicar descontos pelos dias parados, a Administração Pública estará punindo os servidores pelo exercício de um direito constitucionalmente garantido, como forma de reivindicar melhores condições de trabalho, colocando-os em situação de precariedade tendo em vista que ameaça seu sustento e de suas famílias. Afirmam ainda que ao proceder com os referidos descontos estar-se-á violando garantia constitucional insculpida no artigo 37, inciso XV da CF/88, bem como ao preceito disposto no art. 45 do RJU que é enfático ao referir que 'salvo por disposição legal ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento'.

Além disso, o vencimento é verba alimentar e cortá-lo significaria suprimir o sustento do servidor e da sua família e outra inexistente previsão e disciplina legal para a constituição do fundo de custeio do movimento, bem como do imposto a ser recolhido pelo servidor, para lhe garantir tal direito social. A ausência do fundo é situação mais viva do que o próprio atraso nos salários dos servidores públicos civis, o que explica o banimento da premissa da suspensão do contrato de trabalho, prevista no artigo 7º da Lei nº 7.783/1989.

Conforme Ementa, da lavra de Rafael da Silva Marques, aprovada no Congresso Nacional de Magistrados Trabalhistas, realizado em abril/maio de 2010: “não são permitidos os descontos dos dias parados no caso de greve, salvo

quando ela é declarada ilegal. A expressão suspender, existente no artigo 7 da lei 7.783/89, em razão do que preceitua o artigo 9º. da CF/88, deve ser entendida como interromper, sob pena de inconstitucionalidade, pela limitação de um direito fundamental não-autorizada pela Constituição federal”.

É preciso atentar-se para o fato que a greve tem natureza instrumental, onde os grevistas devem assumir o ônus da paralisação, não se podendo aceitar a penalização da sociedade, do contribuinte que paga pela prestação do serviço público.

Daí que, a ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha no julgamento do mandado de injunção 708, avalia com bastante pertinência:

Contudo, mais que em outros (direitos sociais), há que se cuidar para que a greve não seja transformada em manifestação puramente política ou, principalmente, político partidária, devendo-se ater à sua natureza de instrumento profissional de defesa de interesses não resolvidos por outras vias postas à disposição do trabalhador.

O Superior Tribunal de justiça quando provocado acerca do tema tem se posicionado de acordo com a primeira corrente que entende que os descontos são legítimos, e havendo a suspensão do contrato não é devido o pagamento dos proventos aos servidores que aderiram ao movimento paredista, tal posicionamento não é unânime por vezes os ministros entenderam que não há suspensão do contrato e a inexistência do fundo para a manutenção da greve era óbice aos descontos efetuados pela administração, em outras ocasiões foi determinado um teto para os descontos dos salários.

A questão da remuneração nos dias da paralisação gera grande celeuma na doutrina e na jurisprudência, como se denota acima, neste trabalho nos posicionamos acerca da possibilidade dos descontos salariais, porém feito de maneira justa e proporcional, devendo ser analisando o contexto fático, de forma que não inviabilize o exercício do direito de greve pelos servidores.

A forma mais acertada seria uma limitação a esses descontos, e devendo apenas ocorrer na hipótese de terem sido desrespeitados as limitações impostas pela lei, como exemplo a comunicação prévia de paralisação, o percentual mínimo de pessoal dentre outros requisitos que tornam a greve lícita ou ilícita.

#### 4.5 A edição da lei específica

O constituinte empregou o termo lei específica para regulamentar a greve dos servidores públicos, cabendo a esta lei definir os termos e limites ao exercício de greve dos servidores públicos, e por isso é preciso definir qual o conceito de lei específica, pode-se afirmar que significa lei ordinária, uma vez que se fosse complementar o legislador teria disposto expressamente.

Afirma Ivani Contini Bramante (1998, p. 567) que “o comando, ao se referir à lei específica, trata de direito que deve ser regulamentado por lei ordinária federal, aplicável a todas as esferas de governo, de alcance geral.”

Tal norma na verdade não é atribuição privativa da União, uma vez que regula servidores públicos e não Direito do Trabalho, sendo assim cada ente da federação tem competência para estabelecer regras para o direito de greve.

No âmbito da União inúmeros projetos de lei correm no Congresso Nacional, dentre eles está o Projeto de Lei nº 4.497/2001, de autoria da deputada federal Rita Camata, que se destina a integrar o inciso VII do art. 37 da Constituição Federal, suprimindo o espaço em branco deixado para “lei específica”. A este projeto encontram-se apensados outros cinco, e todos tem o intuito de regulamentar o exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis.

Um dos projetos que se encontram em apenso é o Projeto de Lei nº 6.032, de 2002, foi enviado pelo Poder Executivo com o mesmo escopo. Difere, no entanto, quando determina a obrigatoriedade de manutenção de percentual mínimo de 50% de servidores em atividade, podendo o Poder Público postular liminarmente a fixação de percentual superior.

Já no Projeto de Lei nº 6.141, de 2002, existem dispositivos semelhantes aos das proposições anteriores, inova, contudo, em alguns pontos, como: obrigatoriedade de instalação de processo de negociação, sob pena de crime de responsabilidade da autoridade pública responsável, no prazo de dez dias após a apresentação da pauta de reivindicações dos servidores, podendo o Poder Judiciário fixar multa diária pelo descumprimento dessa obrigação.

É imperioso comentarmos alguns dispositivos do projeto de lei nº 4.497/2001, especialmente alguns temas que geram grandes controvérsias hoje, já que mesmo com a aplicação analógica da lei 7.783/89 algumas indagações não podem ser sanadas, uma vez que tal lei se choca em diversos pontos com os princípios do direito administrativo.

No artigo 9º que trata do pagamento da remuneração, dispõe que isso será objeto de negociação entre as partes, nesse ponto se coaduna com a lei 7.783/89. Em relação ao quorum para deflagração da greve, observa-se que nesse ponto a lei prejudica os servidores, uma vez que o percentual de 40% em uma assembléia nacional inviabiliza que determinados setores possam se reunir para definir a paralisação do serviço.

Os limites do direito de greve serão estabelecidos na lei específica. Esta, contudo, não poderá restringir em demasia o exercício da greve pelo servidor público, sob pena de inviabilizar o referido direito. Em relação aos termos estes competirão também se referir ao exercício da greve e às pessoas que poderão e que estarão proibidas de exercerem a greve.

Adilson de Abreu Dallari (1999, p.153) declara que “nenhum servidor pode ser punido simplesmente por fazer greve. Isso nada tem a ver com a perda de remuneração em decorrência da ausência ao serviço. Consignar a ausência e proceder aos descontos devidos é um poder/dever da autoridade. Esta, entretanto, não pode suspender ou demitir o servidor pelo só fato da greve, ficando, todavia, ressalvada a possibilidade de responsabilização por abuso desse direito”.

As limitações ao direito de greve encontram-se inicialmente na Constituição, em nenhum momento os meios adotados pelos trabalhadores poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais previstos nela.

## 5 CONCLUSÃO

Pelo exposto neste estudo monográfico, resta claro que o direito de greve do servidor público civil, disposto no o art. 37, VII da Constituição Federal, constitui um direito fundamental, sendo a um só tempo, direito de primeira, segunda e terceira geração. Pois compreende, os ideais da liberdade clássica, da igualdade, em seus aspectos econômicos, sociais e culturais, e da fraternidade, pois é um exercício coletivo.

Apesar de ser um direito reconhecido na Lei magna brasileira, a redação do dispositivo que trata da greve no serviço público gera inúmeras controvérsias, uma vez que condiciona o exercício das paralisações a edição de uma lei específica, que até o momento não foi editado, o que gera debates acalorados na doutrina e jurisprudência acerca da eficácia de tal preceito.

Avançando nesse assunto, já se passou mais de duas décadas da promulgação da Constituição e o legislador permanece inerte em regular o exercício da greve dos servidores públicos, desta forma foi preciso a utilização de um instrumento constitucional, o mandado de injunção, para que a greve no âmbito da administração passasse de simples palavras escritas numa folha de papel para um verdadeiro direito, que pode ser exercitado com limites e dentro da legalidade.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal ao atribuir um efeito concretizador ao mandado de injunção permitindo a aplicação analógica da lei 7.783/89 agiu dentro de sua competência que é resguardar a Constituição, não houve assim usurpação do poder legislativo. O STF firmou uma posição proativa, dando efetividade a um direito conquistado a duras penas pelo servidor estatal. Esta decisão instituiu um divisor de águas na história da greve dos servidores públicos, pela primeira vez tal direito passou a ser regido por lei cujo conteúdo versava especificamente sobre a greve.

Porém a lei 7.783/89 foi feita para regular o setor privado e por isso precisa de ajustes na hora de ser aplicada ao serviço público, já que o serviço público tem como seu principal objetivo a satisfação da coletividade, sendo assim, o serviço público em decorrência do princípio da continuidade e da supremacia do interesse público não pode ser interrompido totalmente.

Nesse viés, os arts. 10 usque 13 da precitada Lei se mostram precários, ou mesmo impróprios, para dirigir ocasionais suspensões na prestação de serviços públicos essenciais por ocasião de greve, cabendo ao judiciário uma adequação da lei aos princípios que regem o direito administrativo a fim de assegurar o exercício da greve pelos servidores de maneira a não penalizar demasiadamente a sociedade.

Diante disso se faz imperioso a edição de lei que trate especificamente do assunto, pois uma norma geral regulando o tema e sendo elaborada nos ditames do direito administrativo e constitucional, terá maiores chances de garantir que as paralisações sejam feitas de forma organizada e justa, para assim, de fato, a greve ser um instrumento de pressão dos trabalhadores por condições melhores de trabalho e não ser utilizado como pressão política partidária, evitando-se o esvaziamento do direito e aniquilamento dessa grande conquista do servidor público civil.

O legislador ao editar a lei para reger a greve no âmbito estatal deverá sopesar os interesses coletivos dos trabalhadores, do Estado e da sociedade, tal lei específica não poderá restringir de forma exacerbada referido direito, sob pena de inviabilizá-lo, garantindo o bem-estar comum, e, por outro lado, extirpar as causas geradoras desses movimentos, pois estes são consequências daqueles.

A lei específica trará definições acerca do aviso prévio para deflagração do movimento paredista, esclarecer sobre as atividades essenciais, pois não se pode afirmar que todo serviço prestado pelo Estado é essencial, dispor sobre a questão da remuneração, asseverando sobre a possibilidade ou não do corte dos dias parados e como será feita a negociação sobre a reposição dos dias parados e salários cortados. O legislador pode tomar como base o direito comparado, utilizar do ordenamento jurídico alienígena adequando-o ao contexto do nosso país para garantir o exercício de greve pelo servidor público de maneira a ser menos prejudicial aos interessados.

Os limites da lei específica estão presentes nos princípios e garantias constitucionais, tendo como baliza a dignidade e existência do trabalhador frente à necessidade da coletividade a prestação do serviço público, supremacia do interesse público sobre o privado.

Enquanto a lei específica não é editada, cabe ao judiciário interpretar a lei 7.783/89 com ponderações, utilizando-se da hermenêutica constitucional, pois como

já foi explicitado ao longo deste trabalho a interpretação não pode ser desvinculada, não se pode interpretar artigos isoladamente, o intérprete deve estar sempre atento aos princípios que regem nossa Constituição, fazendo seu trabalho de forma a garantir maior efetividade aos direitos fundamentais, respeitando os limites que a própria Constituição traça para os citados direitos.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Neide Maria Carvalho. Os direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. Disponível em: <  
[http://www.passeja.com.br/file/download/Os\\_direitos\\_fundamentais\\_na\\_constituicao.pdf](http://www.passeja.com.br/file/download/Os_direitos_fundamentais_na_constituicao.pdf)>  
Acesso em: 28 de abril de 2011.

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1986.

ARAÚJO, Geniberto Sousa de. Direito de greve no serviço público e a aplicação da lei 7.783/89. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/42058/1/DIREITO-DE-GREVE-NO-SERVICO-PUBLICO-E-A-APLICACAO-DA-LEI-778389/pagina1.html#ixzz1OiKh5t4j> > Acesso em: 28 abril de 2011.

BARROS, Alice Monteiro de. *Curso de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Celso Bastos editor, 2002.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 10 ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

BRIESKORN, Norbert. *Filosofia Del Derecho*, Barcelona: Herder 1993.

CANUTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra: Almedina, 1997.

CRETTELLA JÚNIOR, José. *Comentários da Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense 1991.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Controle das omissões do poder público em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição*. São Paulo: Saraiva, 2004.

DALLARI, Adilson de Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERNANDES, Antônio de Lemos Monteiro. *Direito do trabalho: relações coletivas do trabalho*. Coimbra: Almedina, 1983.

FERREIRA, Waldemar. *História do direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1962.

GARCIA, Paulo. *Direito de greve*. Rio de Janeiro: Trabalhistas, 1961.

GASPARINNI, Diógenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2006.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 6.ed. Coimbra: Armênio Amado, 1984.

LAUBADÈRE, André de. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Temis, 1984.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. A greve do servidor público civil e os direitos humanos. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_34/artigos/Art\\_carlos.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_34/artigos/Art_carlos.htm)> Acesso em: 10 março de 2011.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*. São Paulo: Atlas, 2001.

MEDEIROS, Rui. *Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por atos legislativos*. Coimbra: Almedina, 1999.

MEIRA, Castro. Agravo regimental da petição. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=greve+e+servidor&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=4>> Acesso em: 10 maio. 2011.

MEIRELLES, Ely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MIRANDA, Pontes. *Tratado de direito privado*. 3.ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1970.

MORAES, Alexandre De. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Comentários à lei de greve*. São Paulo: LTr, 2007.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

NEUENSCHWANDER, Daniela Lemos. Ativismo judicial em prol da sociedade. Disponível em: < <http://www.oabpe.org.br/comunicacao/artigos/5386-ativismo-judicial-em-prol-da-sociedade-daniela-lemos-neuenschwander.html> > Acesso em: 16 maio. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. (ORG). *A Constituição concretizada: construindo pontes com o público e o privado*. Porto Alegre: Livr. Do Advogado Ed.,2000.

SILVA, Antônio Álvares. *Greve no serviço público depois da decisão do STF*. São Paulo: LTr, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 1998.

SUSSEKIND, Arnaldo Lopes et al. *Comentários à consolidação das leis do trabalho e à legislação complementar*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964.v.3.

WIERZCHÓN, Silvana Aparecida. Princípio da Continuidade no Serviço Público. Disponível em: <http://www.artigos.com/artigos/sociais/direito/principio-da-continuidade-no-servico-publico-1471/artigo/>>. Acesso em: 28 abril. 2011.

