

# **DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO COMO NORMA DE EFICÁCIA CONTIDA**

## **Enoque Ribeiro dos Santos**

Professor Doutor de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)

Professor Doutor de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade Estadual Paulista (UNESP)

## **Juliana Araújo Lemos da Silva**

Mestranda em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Estadual Paulista (UNESP); advogada; Procuradora Jurídica da Fundação Educacional São Carlos (FESC); membro do Núcleo de Estudos de Direito Alternativo da UNESP-Franca (NEDA)

### **I. Introdução**

Nos últimos meses em que presenciamos a deflagração de várias greves de servidores públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, greve dos professores e funcionários das universidades públicas) não poderíamos deixar de recorrer a tema mais palpitante que a discussão da admissibilidade do direito de greve dos servidores públicos estatutários (funcionários públicos) em face do entendimento restritivo do Supremo Tribunal Federal em relação à matéria. É o que nos propomos a enfrentar nas próximas linhas.

### **II. Noção sobre Administração Pública e seus servidores**

Pode-se definir Administração Pública<sup>1</sup> como “o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 62

Estado”. Por seu turno, a Administração Pública divide-se em Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), com personalidade jurídica de direito público interno e Administração Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, agência reguladoras, etc). É de ressaltar que a Administração Pública Indireta compõe-se de pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, estabelecidas por lei para o exercício de atividades administrativas ou para a prestação de serviços públicos.

A necessidade de descentralização das atividades estatais deu ensejo ao Decreto 200/67, por meio do qual o Estado iniciou a desconcentração e descentralização de suas atividades, ao mesmo tempo em que se intensificou o processo de privatização das empresas do Estado.

Dessa forma, o Estado passou a transferir grande parcela da prestação dos serviços públicos à iniciativa privada, cabendo-lhe o poder de regulamentação e a fiscalização por meio dos órgãos competentes, entre eles as Agências Reguladoras. O enorme avanço da informática, o crescimento da telefonia celular, da televisão a cabo e da Internet colocaram os Estados em face de uma nova realidade, que demanda grande poder de organização e de regulação de novos produtos e serviços à coletividade, que anteriormente eram providos diretamente pelo Estado.

Esse poder de organização e de regulamentação do Estado verificou-se nos espaços públicos que envolvem a oferta de serviços nas redes de infraestrutura, como as infovias, telecomunicações, energia, água, saneamento, meio ambiente etc em face de novas necessidades sociais ligadas aos serviços públicos, que demandam enormes investimentos em um momento em que o Estado encontra-se endividado e deficitário, não conseguindo nem mesmo atender aos serviços básicos essenciais (educação, saúde, transporte e educação). Daí a necessidade de se transferir para o setor privado, com melhores condições de investimento, o desenvolvimento de grande parte dessas atividades, com exceção dos monopólios assegurados ao Estado, por norma constitucional (petróleo e energia nuclear).

As empresas públicas e sociedades de economia mista que exercem atividade econômica estão equiparadas às empresas privadas, de acordo com o art. 173, par. 1º. da Constituição Federal. Nesse caso, os empregados dessas empresas são contratados pelo regime celetista. A única diferença em relação às empresas privadas é a exigência constitucional do concurso público (art. 37,

inciso II, CF/88). Logo, uma das formas de intervenção do Estado na economia é a exploração direta de atividade econômica, o que ocorre quando motivos como a segurança nacional assim recomendar. É admissível, dessa forma, a criação de uma empresa pública que fabrique, por exemplo, peças de aviões para utilização de empresas estatais, ficando essa empresa subordinada às mesmas normas de direito civil, comercial, tributário e trabalhista aplicáveis às empresas privadas.

Ainda de acordo com Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup>, servidor público constitui gênero de agente público assim definido: “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”, abrangendo quatro categorias: 1) agentes políticos; 2) servidores públicos, 3) militares e 4) particulares em colaboração com o Poder Público”.

Cabe-nos aqui, em especial, apreciar a categoria dos servidores públicos, que segundo a autora acima mencionada<sup>3</sup> são “as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”.

Essa categoria compreende: 1) os servidores estatutários, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; 2) os empregados públicos, contratados sob o regime da legislação trabalhista e ocupantes de emprego público; 3) os servidores temporários, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, CF/88), exercendo função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público.<sup>4</sup>

### **III. Sindicalização nas empresas públicas**

Remanesceu entre nós ao longo de considerável lapso temporal, a presunção de que os conflitos coletivos não poderiam se aplicar ao setor público em face dos princípios da soberania, legalidade, hierarquia e continuidade dos serviços públicos, próprios da Administração Pública, o que impedia a reivindicação de direitos trabalhistas pelos servidores públicos, diretamente ou por meio dos sindicatos.

---

<sup>2</sup> Idem, *ibidem*, p. 431

<sup>3</sup> Idem, *ibidem*, p. 431-432

<sup>4</sup> Idem, *ibidem*, p. 433

Todavia, assistimos no mundo real aquilo que seria inevitável em uma sociedade em formação democrática, ou seja, os inevitáveis conflitos coletivos de trabalho no setor público, que levou o legislador, premido pela necessidade social, a promover, sob a chancela da lei, os direitos coletivos dos servidores públicos.

O Decreto n. 19.770, de 1931, excluía os empregados ou funcionários públicos do direito à sindicalização, sob o talante da sujeição daqueles ao princípio da hierarquia administrativa. A CLT, por seu turno, no art. 566, também vedava expressamente a possibilidade de os servidores públicos se organizarem em sindicatos. No entanto, já de encontro aos tempos modernos de se privilegiar o direito de todos os trabalhadores, e não apenas aos da iniciativa privada, a Lei 6.128/74 concedia o direito de sindicalização aos empregados das fundações criadas ou mantidas pelo Poder Público da União, dos Estados e dos Municípios.<sup>5</sup>

A Constituição Federal de 1988 colocou uma pá de cal a essa discussão sobre a possibilidade de sindicalização do servidor público ao estabelecer no art. 37, inciso VI: “ é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical”. Esses direitos não forem estendidos aos militares, que não poderão se organizar em sindicatos, bem como não têm o direito ao exercício do direito de greve (art. 142, par. 3º., IV, CF/88), uma vez que detém o monopólio da segurança pública.

Para Francisco Ferreira Jorge Neto e Jouberto de Quadros Pessoa Cavalcante, o art. 37, inciso VI, da Constituição Federal, diz respeito apenas aos servidores públicos estatutários, uma vez que os empregados públicos (celetistas) submetem-se ao art. 8º. da Constituição Federal, que regula a sindicalização no setor privado. Mesmo com relação a estes últimos, fazendo uma comparação com os empregados do setor público, verifica-se que os empregados públicos, apesar de se lhes aplicar o art. 8º. da Constituição Federal, sofrem limitações quanto à celebração de acordos e convenções coletivas no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional de direito público.

Porém, com relação aos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista, exploradoras de atividade econômica não há restrições, pois estas empresas situam-se no setor privado (são pessoas jurídicas de direito

---

<sup>5</sup> JORGE NETO, Francisco Ferreira e CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. Manual de Direito do Trabalho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 1454.

privado, art. 173, da CF/88).<sup>6</sup> Exemplo disso foram as recentes negociações coletivas envolvendo o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e a FEBRABAN (Federação nacional dos bancos), no sentido de se acabar com a greve dos bancários, que se estendeu desde início de setembro de 2004, com duração superior a 30 dias.

Creemos que não mais deveria remanescer qualquer dúvida em relação à possibilidade de sindicalização dos servidores públicos civis, restando, tão-somente a discussão em torno da problemática da realização da negociação coletiva de trabalho no setor público e da possibilidade de ajuizamento de dissídio coletivo em face da Administração Pública.

#### **IV. Negociação coletiva no setor público**

Antes de adentrarmos na discussão do direito de greve dos funcionários públicos, objeto central de nosso tema, não temos como não percorrer, pelo menos perfunctoriamente, a temática da negociação coletiva<sup>7</sup>, pois é dela que defluem os seguintes desdobramentos: 1) os acordos e convenções coletivos, na hipótese de negociação coletiva bem sucedida; b) na arbitragem, quando as partes resolvem atribuir a um árbitro a solução do conflito coletivo, nos termos do art. 114, par. 1º.<sup>8</sup> da CF/88; 3) no dissídio coletivo, na hipótese de exaurimento de todas as etapas da negociação coletiva, sem sucesso, momento em que uma das partes terá a oportunidade de ajuizar o dissídio para que os Tribunais do Trabalho utilizem-se de seu poder normativo para estabelecer novas condições de trabalho e de remuneração para os membros da categoria, e, por derradeiro 4) a greve, que constitui último recurso dos trabalhadores.

Examinando essa matéria sob o prisma constitucional, verificamos que o art. 39, que trata dos direitos sociais dos servidores públicos, não faz qualquer referência ao inciso XXVI do art. 7º. da Constituição Federal, que

---

<sup>6</sup> Idem, ibidem, p. 1455.

<sup>7</sup> Quando falamos em negociação coletiva trata-se da negociação coletiva de trabalho, uma vez que também temos em nosso ordenamento jurídico a negociação coletiva de consumo, conforme se depreende do art. 107 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8078/90). Diz o art. 107: As entidades civis de consumidores e as associações de fornecedores ou sindicatos de categoria econômica podem regular, por convenção escrita, relações de consumo que tenham por objeto estabelecer condições relativas ao preço, à qualidade, à quantidade, à garantia e características de produtos e serviços, bem como à reclamação e composição do conflito de consumo. Comentários extraídos de: SANTOS, Enoque Ribeiro dos. Função social do contrato, solidariedade e o pilar da modernidade nas relações de trabalho. São Paulo: LTr, 2003, p. 37.

<sup>8</sup> § 1º. Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros.

reconhece as convenções e acordos coletivos. De outra parte, a Súmula 679 do Supremo Tribunal Federal declara:

*“ A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva ”.*

A Orientação Jurisprudencial n. 05 da SDC do TST segue idêntica tendência, ao estabelecer:

*“ DISSÍDIO COLETIVO CONTRA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA. Aos servidores públicos não foi assegurado o direito ao reconhecimento de acordos e convenções coletivas de trabalho, pelo que, por conseguinte, também não se lhes é facultada a via do dissídio coletivo, à falta de previsão legal ”.*

A Constituição Federal, em seu art. 61, par. 1º diz que “Cabe ao Poder Legislativo dispor sobre lei que promova aumento da remuneração dos servidores da Administração direta e autárquica (art. 48, X). O art. 167, inciso II veda a “realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”. O parágrafo 1º. do art. 169 dispõe que a criação de cargos, empregos e funções públicas, a fixação de sua remuneração, a concessão de reajustes e outras vantagens só poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária e se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

Por sua vez, a Lei Complementar n., 101/2000 (Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal), fixa os gastos com pessoal da União em 50% e para os Estados e Municípios em 60%, das respectivas despesas<sup>9</sup> correntes líquidas (arts. 18 e 19).

---

<sup>9</sup> Se a despesa total com pessoal (mesmo após a adoção das medidas), mantiver-se acima dos limites definidos no art. 20 da L. 101/2000, o percentual excedente terá de ser eliminado nos 2 (dois) quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, com a adoção das seguintes medidas: redução, de pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança (art. 169, par. 3º, I, CF), que poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos, sendo facultada redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos; exoneração de servidores não estáveis; exoneração de servidores estáveis, por ato normativo motivado que especifique a atividade funcional, o órgão ou entidade administrativa objeto da redução de pessoal, observando disposições da legislação federal (art. 169, p. 3º e 4).

Acrescente-se ao sistema de limitação de gastos públicos com servidores, que o STF suspendeu liminarmente e, posteriormente, declarou a inconstitucionalidade da Lei n. 8.112/90, em seu art. 240, “d” e “e”, que havia assegurado ao servidor público civil o direito à negociação coletiva e fixado a competência da JT para dirimir controvérsias individuais e coletivas (ADIN 4921, Rel. Min. Carlos Velloso).

Não obstante, os empregados de empresa pública, sociedades de economia mista ou outras entidades públicas que exploram atividades econômicas poderão ajuizar dissídio coletivo na Justiça do Trabalho, pois estão sujeitos ao regime trabalhista da iniciativa privada (art. 173, par. 1º. CF), desde que observem a regra do teto remuneratório, caso recebam recursos da União, dos Estados, do DF ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio geral (art. 39, par. 9).

Entendemos também possível o dissídio coletivo de natureza jurídica, no sentido de se interpretar cláusulas ou normas de índole coletiva, uma vez observados os princípios básicos da Administração Pública.

Contudo, nem mesmo os dissídios de natureza jurídica ou não econômica têm sido admitidos pelo TST, conforme se depreende da OJ. N. 5 SDC do TST, acima mencionada.

Em face desses óbices legais, surgiram duas correntes doutrinárias, a saber: uma, que sustenta a total impossibilidade jurídica<sup>10</sup> da negociação

---

<sup>10</sup> DISSÍDIO COLETIVO – ENTE PÚBLICO – IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA – 1. Entidade sindical representativa de servidores públicos ingressa com dissídio coletivo rogando à Justiça do Trabalho que se pronuncie sobre greve deflagrada em virtude de suposta mora da municipalidade na concessão de reajuste salarial. 2. Carece de possibilidade jurídica o pleito de instauração de dissídio coletivo em face de ente público. Inteligência dos arts. 37, caput, incs. X, XI, XII e XIII, 39, § 3º, e 169, caput e § 1º, incs. I e II, da CF/88, e da LC 101/2000. 3. Se a Constituição da República não reconhece a convenção coletiva de trabalho nem o acordo coletivo ao servidor público subentendido nessa expressão todo trabalhador subordinado que mantenha vínculo, administrativo ou celetista, com pessoa jurídica de direito público (OJ nº 265/SDI-1-TST), também lhe nega o sucedâneo dessas fontes formais de Direito do Trabalho, que é a sentença normativa (OJ nº 05/SDC-TST). 4. Bem se compreende tal restrição, porquanto a Administração Pública direta, autárquica ou fundacional só pode conceder vantagem ou aumento de remuneração, a qualquer título, ao seu pessoal mediante autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias e prévia dotação orçamentária, sem extrapolar os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. 5. Recurso ordinário interposto pelo Município a que se dá provimento para julgar extinto o processo, sem exame do mérito. (TST – RXOF e RODC 594 – SDC – Rel. Min. João Oreste Dalazen – DJU 19.03.2004) JCF.37 JCF.37.X JCF.37.XI JCF.37.XII JCF.37.XIII JCF.39 JCF.39.3 JCF.169 JCF.169.1.I JCF.169.1.II

coletiva no setor público, tendo em vista os princípios e regras precípuas da Administração Pública, em especial, o princípio da legalidade. A outra corrente, sustenta a possibilidade de negociação coletiva dentro de certas condições. Para essa corrente, a negociação coletiva no setor público é possível, pois a omissão do art. 39 da CF/88 em relação ao inciso XXVI do art. 7º da Constituição Federal não é motivo suficiente para a não fruição desse direito pelos servidores públicos, uma vez que seria de toda incoerência a admissão da sindicalização do servidor público., conferindo-lhe ainda o direito de greve, sem o reconhecimento do direito à negociação coletiva.

Portanto, para essa última corrente o instrumento jurídico que defluir da negociação coletiva (acordo ou convenção coletiva) teria um caráter político e moral, por meio do qual haveria o comprometimento de a autoridade competente propor o devido projeto<sup>11</sup> de lei, nos termos pactuados, para dar ensejo ao disposto nos artigos constitucionais retro-mencionados (art. 167 e 169 da Constituição Federal). Dessa forma, haveria a possibilidade de se conciliar o princípio da legalidade estrita com o direito à negociação coletiva no setor público.

No entanto, esse ainda não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, pelo menos em relação ao funcionário público estatutário. Quanto aos empregados públicos, oriundos de empresas públicas e das sociedades de economia mista, cremos que não há qualquer óbice, pois tais empresas sujeitam-se ao regime da iniciativa privada.

Embora a OIT – Organização Internacional do Trabalho tenha preconizado aos Países-Membros a liberdade de associação, a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva na Declaração de Direitos Fundamentais do Trabalhador de 1998<sup>12</sup>, aquela

<sup>11</sup> A propósito, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados acaba de aprovar em 21.outubro.2004, a admissibilidade da proposta de Emenda à Constituição 129/03, do deputado Maurício Rands (PT-PE), que estende o direito de negociação coletiva aos servidores públicos. A Constituição Federal estendeu o direito de sindicalização e greve aos servidores públicos, mas não o direito de negociar aumentos salariais. Segundo o relator da matéria, deputado Sigmaringa Seixas, os reajustes salariais hoje são definidos pelo Poder Executivo. “O projeto do deputado Rands pretende definir esse tripé para que o servidor público, além de poder se sindicalizar e poder fazer greve, também possa fazer negociação coletiva”. Pela proposta da PEC, as negociações coletivas dos servidores públicos serão feitas por meio dos sindicatos de cada categoria e o Poder Executivo, e o resultado dessa negociação será submetida ao Poder Legislativo. Quando as negociações ocorrerem nos municípios, a proposta será submetida às Câmaras Municipais; quando for nos Estados, será submetida às Assembléias Legislativas e, no caso dos servidores federais, o resultado das negociações deverá ser submetido à Câmara dos Deputados.

<sup>12</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos. Direitos humanos na negociação coletiva. São Paulo: Ltr, julho, 2004, p.55

instituição internacional até o momento não votou qualquer convenção sobre o direito de greve.

## **V. Greve no setor público. Direito ou liberdade.**

Cabe-nos, antes de ingressarmos no mérito da questão, de forma preliminar, tecer alguns comentários sobre o conceito e a natureza jurídica da greve. Afinal, a greve é um direito ou uma liberdade?

Para Alfredo Ruprecht<sup>13</sup> “greve é a suspensão de caráter temporário do trabalho, pactuada e acertada por um grupo organizado de trabalhadores, com abandono dos locais de trabalho, com o objetivo de fazer pressão sobre os empregadores, na defesa de seus interesses profissionais e econômicos”.

A maioria dos doutrinadores considera a greve uma suspensão do contrato de trabalho. Dessa forma, durante a greve o trabalhador não terá direito ao salário e não se conta o tempo de serviço para todos os fins de direito. No entanto, o art. 229, par. 2º.<sup>14</sup> da Constituição do Estado de São Paulo oferece aos trabalhadores a possibilidade de interrupção no contrato de trabalho na greve por motivos de insegurança. Nesse caso, o empregador deverá pagar a remuneração dos trabalhadores em greve até eliminado o risco, da mesma forma que conta-se o tempo de serviço para todos os fins.

Quanto à natureza jurídica da greve alguns a entendem como fato jurídico, fato social e outros como liberdade. Essa concepção de greve como liberdade nasceu a partir do afastamento dos mecanismos jurídicos do Direito Penal que a tipificava como delito pelo Estado Liberal, na época da Revolução Industrial.

Sérgio Pinto Martins<sup>15</sup> declara que a greve é uma liberdade, em decorrência do exercício de uma determinação lícita, e, sob o ponto de vista do indivíduo, uma liberdade pública, uma vez que o Estado deve garantir seu exercício. Dizendo respeito à coletividade, pode ser considerada como um poder.

---

<sup>13</sup> RUPRECHT, Alfredo J. Relações coletivas de trabalho. São Paulo: LTr, 1995, p. 738.

<sup>14</sup> Art. 229, par. 2o. da Constituição de São Paulo prevê o direito de resistência dos empregados. Diz esse preceito legal que, em condições de risco grave ou iminente no local de trabalho, será lícito ao empregado interromper suas atividades, sem prejuízo de quaisquer direitos, até a eliminação do risco. Destarte, depreende-se desse preceito, a primazia do princípio da dignidade humana quando em face de riscos à integridade do trabalhador.

<sup>15</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. 17ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 819

Entendemos que a greve é um direito fundamental do trabalhador, agindo coletivamente. Do ponto de vista jurídico, a greve apresenta contornos ditados pela legislação vigente, em determinada época, lugar e de acordo com a cultura prevalecente. A greve para nós, de acordo com a Constituição Federal de 1988 é um direito social dos trabalhadores, não apenas do setor privado, como também do setor público (art. 9º. e 37, inciso VII, da CF/88). Dessa forma, foi-se o tempo em que a greve era considerada como delito ou distúrbio social.

De acordo com a Lei 7783/89, em seu art. 2º. aplicável ao setor privado, a greve é considerada como “a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, da prestação pessoal de serviços a empregador”.

Sérgio Pinto Martins assevera que a greve não pode ser colocada entre os direitos fundamentais, os quais estariam todos previstos no art. 5º. da Constituição Federal, o qual não traz em seu elenco o direito de greve. Afirma o autor: “estes (os direitos fundamentais) estão previstos no art. 5º. da Constituição. Nem a greve na área privada (art. 9º.) muito menos a greve dos servidores públicos (art. 37, VII) está inserida na parte da Constituição que regula os direitos e garantias fundamentais”<sup>16</sup>.

Data vênia não é esse o nosso entendimento sobre a matéria. Nesse ponto nos filiamos aos constitucionalistas, para os quais os direitos fundamentais não são apenas aqueles previstos no art. 5º. da Constituição Federal, mas todos os demais que digam respeito a direitos inerentes ao ser humano, considerado de forma individual (direitos individuais) ou coletivos (direitos coletivos e sociais), estando voltados para a satisfação de suas necessidades materiais, intelectuais e espirituais, de modo a proporcionar-lhes não apenas a existência, mas a vida com dignidade.

Portanto, o que efetivamente importa na caracterização dos direitos humanos é o seu conteúdo material, independentemente de sua localização no texto da Constituição Federal. O próprio artigo 5º. da Constituição Federal, no parágrafo 2º<sup>17</sup>. declara que fundamentais não são apenas os direitos previstos no corpo do mencionado artigo, mas todos os outros direitos decorrentes do

---

<sup>16</sup> Idem, ibidem, p. 819

<sup>17</sup> § 2º. Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

regime e dos princípios adotados pela Constituição ou dos tratados internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte.

Nas Constituições brasileiras anteriores, como a de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, a greve do servidor público era proibida. Foi a Constituição Federal de 1988 que implantou o direito de greve dos servidores públicos civis (art. 37, inciso VII). O dispositivo constitucional original previa que o direito de greve deveria ser exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar.

A Emenda Constitucional n. 19<sup>18</sup>, de 4 de junho de 1998, alterou esse dispositivo, fazendo constar em lugar de “lei complementar”, que o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em “lei específica”. Para Sérgio Pinto Martins<sup>19</sup>, lei específica significa lei ordinária, de competência de cada esfera da Administração Pública direta, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo a cada ente da federação legislar sobre o assunto. Ainda de acordo com o iminente professor, a Lei 7783/89 não se aplica ao setor público, uma vez que trata da greve apenas no setor privado. Não temos conhecimento, até o momento, de nenhum ente da Federação que tenha expedido a norma acima citada.

Considerando a alteração do dispositivo constitucional, com o advento da modificação trazida pela Emenda n. 19/98, apresentou-se a problemática acerca da aplicação jurídica do inciso VII do art. 37 da Constituição Federal, ou seja, seria tal inciso de eficácia plena (*sel-executing*), de eficácia limitada ou de eficácia contida.

Em primeiro plano cabe perquirir: o que afinal significa lei específica? Entendemos que lei específica é uma lei ordinária, com o fito “específico” de regular determinada situação jurídica, já que não consta do rol do art. 59<sup>20</sup> da

---

<sup>18</sup> A Emenda Constitucional n. 19, editada em 4 de junho de 1998, ao dar nova redação ao *caput* do art. 39, da Lei Fundamental aboliu a instituição do regime jurídico único, o que significa dizer que atualmente convivem servidores públicos de duas espécies: o estatutário e o celetista, como ocorria anteriormente à Lei n. 8.112/90 (lei do regime jurídico único). A mesma Emenda Constitucional n. 19/98, ao disciplinar o direito de greve do servidor público, no inciso VII, do art. 37, alterou a anterior redação, que agora prevê que: “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.”

<sup>19</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. Greve do servidor público. São Paulo: Atlas, 2003, p. 101

<sup>20</sup> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;  
II - leis complementares;

Constituição Federal. Vale dizer, a lei tem a natureza daquilo que ela cuida. Logo, fácil concluir que lei específica é lei ordinária que cuida “especificamente” de um determinado assunto. Dessa forma, teríamos a lei “específica” das licitações (Lei 8666/93), a lei específica do plano de custeio da Previdência social (Lei 8112/90), a lei específica da greve no setor privado (Lei 7783/89) e assim por diante.

Mas uma questão ainda mais complexa seria indagar: a greve no setor público não constitui matéria de segurança pública? Sabemos que somente lei complementar deveria regular questões de segurança e dinheiro público, por constituírem as questões mais importantes do País.

## **VI. A Teoria da Eficácia das Normas Constitucionais e o direito de greve do servidor público**

Voltando à questão de fundo, estaríamos dessa forma, no campo da Teoria da Eficácia das Normas Constitucionais.

Deste modo, a discussão em torno do direito de greve dos servidores públicos tem sido analisada pela doutrina tendo como pano de fundo a teoria da eficácia das normas constitucionais.

Necessário, pois, neste momento de nosso trabalho, registrar que referida teoria acerca da eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, tomada criticamente como algo “dado” e verdade inquestionável em tema de Direito Constitucional, não passa, na realidade, de verdadeira elaboração teórica – portanto, algo “construído” – a serviço de uma desjuridicização das normas constitucionais, com o fim – dissimulado, oculto – de legitimar e justificar a inobservância dos preceitos constitucionais.

---

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Refletindo sobre a programaticidade das normas constitucionais, Paulo Bonavides destaca que o grande desafio do constitucionalismo atual é o de superar a idéia da não juridicidade de algumas normas constitucionais – as normas programáticas –, de modo a reconciliar o caráter político – que as normas programáticas, de conteúdo social, indubitavelmente ostentam – com o caráter jurídico de tais normas, para, ao fim, revelar que os fundamentos políticos e os fundamentos jurídicos das Constituições não são inconciliáveis, são, isto sim, inseparáveis.

Diz o jurista:

O drama jurídico das Constituições contemporâneas assenta, como se vê, na dificuldade senão impossibilidade de passar da enunciação de princípios a disciplina, tanto quanto possível rigorosa ou rígida, de direitos acionáveis, ou seja, passar da esfera abstrata dos princípios à ordem concreta das normas.

(...)

Reconstruir o conceito *jurídico* de Constituição, inculcar a compreensão da Constituição como lei ou conjunto de leis, de sorte que tudo no texto constitucional tenha valor normativo, é a difícil tarefa que se depara à boa doutrina constitucional de nosso tempo. Sem embargo do debate doutrinário que ainda se possa ferir, a corrente de idéias mais idôneas no Direito Constitucional contemporâneo parece ser indubitavelmente aquela que, em matéria de Constituição rígida, perfilha ou reconhece a eficácia vinculante das normas programáticas<sup>21</sup>.

Nessa ordem de considerações, ou seja, do efeito vinculante e caráter obrigatório de *todas* as normas constitucionais, sem gradações em sua aplicabilidade, parece-nos que o debate em torno da atualidade ou não do direito de greve dos servidores públicos, vale dizer, da aplicabilidade imediata ou não do dispositivo constitucional que prevê referido direito, é de todo injustificado, ou, no mínimo, tem se dado sobre bases e argumentos teóricos demasiado questionáveis, que têm servido para justificar o descumprimento das normas constitucionais.

---

<sup>21</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 207 e 210-211.

Mesmo assim – e ainda que a vontade primeira fosse a de passar ao largo de tal discussão, que julgamos descabida – tecemos a seguir algumas considerações dentro da linha de discussão que tem sido proposta pela doutrina pátria para a análise do direito constitucional de greve dos servidores públicos.

Para podermos chegar a uma conclusão, necessário se faz compreender a teoria da gradação da eficácia das normas constitucionais, que, no Brasil, foi originalmente elaborada pelo constitucionalista José Afonso da Silva<sup>22</sup>, o qual, em sua tese de doutorado intitulada “*Aplicabilidade das normas constitucionais*”, vislumbrou, nos dispositivos constitucionais, três ordens de eficácia: plena, limitada e contida.

Primeiramente, para evitar deturpações da teoria elaborada pelo constitucionalista pátrio e não correr o risco de seguir aqueles que vêm fazendo uso desta teoria para, maliciosamente, furtar-se à aplicação e efetivação de direitos e garantias fundamentais previstos em nossa Lei Maior, é preciso deixar claro que, até mesmo segundo José Afonso da Silva, “não forma sentido admitir que, nesse conjunto normativo, existam disposições não jurídicas, meramente diretivas e indicativas, como se sustenta para as normas programáticas”<sup>23</sup>. *Todas as normas constitucionais têm eficácia jurídica, vale dizer, são aplicáveis desde já, não se podendo admitir que algumas dessas normas tenham apenas caráter indicativo para o legislador futuro ou para o administrador, os quais teriam, então, a faculdade de cumpri-las ou não.* Todas as normas constitucionais “são aplicáveis até onde possam”<sup>24</sup>! Aliás, essa é a única conclusão possível que se coaduna com o princípio da rigidez constitucional e da supremacia da Constituição.

Feita esta advertência preliminar, podemos entrar agora no cerne da distinção. Diz-se de eficácia plena “todas as normas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais”, sendo de

---

<sup>22</sup> A elaboração de teorias tratando da gradação das normas constitucionais data do século XX, coincidindo com a fase do constitucionalismo social, sendo que a elaboração precursora de tal pensamento deve-se a autores americanos, os quais distinguiam as disposições constitucionais em *self executing provisions* (disposições auto-executáveis) e *not self executing provisions* (disposições não auto-executáveis). A esse respeito, Cfr.: BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 200-227.

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 39.

<sup>24</sup> Idem, *Ibidem*. p. 37.

“imediate aplicação”. As normas de eficácia plena seriam, então, de “aplicabilidade direta, imediata e integral”<sup>25</sup>.

Diz-se de eficácia contida aquelas normas que “incidem imediatamente, e produzem todos os efeitos queridos, mas prevêm meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias”; seriam elas de “aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, porque sujeitas a restrições previstas ou dependentes de regulamentação que limite sua eficácia e aplicabilidade”<sup>26</sup>.

Por fim, normas de eficácia limitada<sup>27</sup> seriam “todas as que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado”. Tais normas seriam de “aplicabilidade indireta, mediata e reduzida”<sup>28</sup>.

## **VII. O direito de greve como norma de eficácia contida**

Assim, observando a norma constitucional inserta no inciso VII do art. 37 da Constituição Federal, e considerando a teoria da aplicabilidade das normas constitucionais tal como acima exposta, a doutrina pátria tem afirmado que referido dispositivo constitucional não se trataria de norma com eficácia plena, dada a previsão expressa de “lei específica” para estabelecer os termos e limites em que será exercido o direito de greve pelos servidores públicos. Se não é de eficácia plena – e nisto a doutrina é unânime –, formula-se a seguinte indagação: seria esta norma de eficácia contida ou limitada? Neste ponto a doutrina se divide em duas correntes.

---

<sup>25</sup> Idem, Ibidem. p. 72-73.

<sup>26</sup> Idem. Ibidem. p. 73.

<sup>27</sup> AGRAVO DE INSTRUMENTO – CONSTITUCIONAL – SERVIDOR PÚBLICO – DIREITO DE GREVE – ART. 37, VII DA CF/88 – RECURSO NÃO PROVIDO – O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve do servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida de auto-aplicabilidade, dependendo de Lei Complementar exigida pelo próprio texto da Constituição Federal. Recurso não provido. (TJES – AI 048039000640 – 4ª C.Cív. – Rel. Des. Amim Abiguenem – J. 22.09.2003) JCF.37 JCF.37.VII

<sup>28</sup> Idem. Ibidem. p. 73.

Para uma primeira corrente, o mencionado dispositivo constitucional seria de eficácia limitada<sup>29</sup>, não sendo auto-aplicável<sup>30</sup>, isto é, não possuindo aplicabilidade imediata. Para esta corrente, enquanto não editada a “lei específica” prevista no dispositivo constitucional, este não poderá ser aplicado<sup>31</sup>. Vale dizer, os servidores públicos não poderão exercer o direito de greve enquanto não for expedida a “lei específica” prevista no comando constitucional. Desta forma, o inciso VII do art. 37 da CF/88 assumiria contornos de “norma programática”<sup>32</sup>, sendo que a prática de greve no setor

---

<sup>29</sup> GREVE – SERVIÇO PÚBLICO – ILEGALIDADE – AUSÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA – 1. O art. 37, inciso VII, da Constituição da República de 1988 é norma de eficácia limitada, ou seja, sua aplicabilidade depende de Lei específica. 2. Diante da ausência de regulação da matéria pelo Congresso Nacional, a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho acompanha o entendimento sedimentado do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a greve no serviço público é ilegal. Precedentes: STF MI 20/DF, DJ 22.11.1996, p. 45690, Rel. Min. Celso DE Mello; STF MI 585-9/TO, DJ 02.08.2002, p. 59, Rel. Min. Ilmar Galvão; e STF MI 485-4/MT, DJ 23.08.2002, p. 59, Rel. Min. MAURÍCIO Corrêa; TST RXOFRODC 720236/2000, DJ 04.10.2002, Rel. Min. José LUCIANO DE CASTILHO Pereira; TST RODC 614621/1999, DJ 24.05.2001, p. 81, Rel. Min. Carlos Alberto REIS DE PAULA; TST RXOFRODC 645045/2000, DJ 01.12.2000, P. 564, Rel. Min. José LUCIANO DE CASTILHO Pereira. 3. Recurso ordinário a que se nega provimento. (TST – RODC 788991 – SDC – Rel. Min. João Oreste Dalazen – DJU 19.09.2003) JCF.37 JCF.37.VII.

<sup>30</sup> DIREITO DE GREVE – SERVIDOR PÚBLICO – IMPOSSIBILIDADE – O servidor público, mesmo aquele regido pela legislação trabalhista, não pode exercitar o direito de greve, pois ainda não existe a lei específica que define seus termos e limites referidos no art. 37, inciso VII, da carta política de 1988. Greve declarada ilegal. (TRT 20ª R. – AD 00561-2003-000-20-00-0 – (1556/04) – Rel. Juiz Carlos de Menezes Faro Filho – J. 25.05.2004) JCF.37 JCF.37.VII

<sup>31</sup> Dissídio coletivo de greve - Servidores públicos celetistas, subordinados à Administração Pública Direta e a Autarquia - competência do Poder Judiciário Trabalhista. Movimento paredista não abusivo. Lei de Responsabilidade Fiscal. Falta de cumprimento de dispositivo constitucional: "A Justiça do Trabalho é competente para apreciar dissídio coletivo de greve, quando promovida esta por servidor público celetista, uma vez que há lei ordinária, específica, permitindo sua aplicação (art. 37 - inc. VII da Constituição Federal e Lei nº 7783/89). Não é abusivo movimento paredista, que objetiva reajuste salarial se o Estado-membro, sob o fundamento de que está limitado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não cumpre dispositivo constitucional, que assegura a revisão geral anual da remuneração (art. 37 - inc. X) - normas instituídas em lei complementar não podem servir de esteio para violar disposição constitucional, face ao princípio da hierarquia das leis. Omissa o Sr. Governador do Estado na iniciativa de lei, propondo reajuste salarial devido a servidor público, cometendo, portanto, ato ilícito, o dano causado a terceiros (no caso, a servidores públicos celetistas), pela mora no cumprimento da obrigação, transfere ao Judiciário, através do poder normativo, o direito de fixar, ante perdas constatadas, reajuste salarial equilibrado". Greve não abusiva, no que toca a empregados públicos com a determinação de reajuste salarial pelo poder normativo, atribuído à Justiça do Trabalho. DATA DE JULGAMENTO: 02/09/2003. RELATOR(A): DORA VAZ TREVIÑO. REVISOR(A): ACÓRDÃO Nº: [2003002128](#) PROCESSO Nº: 20303-2003-000-02-00-9 ANO: 2003 TURMA: SDC DATA DE PUBLICAÇÃO: 16/09/2003

público seria, enquanto não expedida a mencionada lei, uma prática “ilegal”<sup>33</sup>, sem amparo no ordenamento jurídico vigente.

Para Sérgio Pinto Martins, partidário dessa corrente, os *servidores celetistas*<sup>34</sup> da *Administração Pública direta*, porque se submetem às normas da Consolidação das Leis do Trabalho, ou seja, são regidos pelo Direito do Trabalho e não pelo Direito Administrativo, poderão fazer greve, aplicando-se a eles a Lei 7.783/89. Porém, não terão direito à negociação coletiva, o que se depreende do art. 39, parágrafo 3º c/c art. 7º, inciso XXVI e art. 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal. Ainda segundo o autor, os *empregados das empresas de economia mista e das empresas públicas exploradoras de atividade econômica* poderão fazer greve, aplicando-se a Lei 7.783/89, e terão direito à negociação coletiva, dado que tais empresas são pessoas jurídicas de Direito Privado, conclusão que decorre do art. 173, parágrafo 1º, II c/c art. 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal, os quais não exigem lei para aumentar salários e estabelecer outras condições de trabalho no âmbito das mencionadas empresas<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Apud MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*; p. 38.

<sup>33</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. Apud MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*; p. 39.

<sup>34</sup> DISSÍDIO COLETIVO DE GREVE – Servidores públicos celetistas, subordinados à Administração Pública Direta e a Autarquia - competência do Poder Judiciário Trabalhista. Movimento paredista não abusivo. Lei de Responsabilidade Fiscal. Falta de cumprimento de dispositivo constitucional: "A Justiça do Trabalho é competente para apreciar dissídio coletivo de greve, quando promovida esta por servidor público celetista, uma vez que há Lei ordinária, específica, permitindo sua aplicação (art. 37 - inc. VII da Constituição Federal e Lei nº 7783/89). Não é abusivo movimento paredista, que objetiva reajuste salarial se o Estado-membro, sob o fundamento de que está limitado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não cumpre dispositivo constitucional, que assegura a revisão geral anual da remuneração (art. 37 - inc. X) - normas instituídas em Lei Complementar não podem servir de esteio para violar disposição constitucional, face ao princípio da hierarquia das Leis. Omissis o Sr. Governador do Estado na iniciativa de Lei, propondo reajuste salarial devido a servidor público, cometendo, portanto, ato ilícito, o dano causado a terceiros (no caso, a servidores públicos celetistas), pela mora no cumprimento da obrigação, transfere ao Judiciário, através do poder normativo, o direito de fixar, ante perdas constatadas, reajuste salarial equilibrado". Greve não abusiva, no que toca a empregados públicos com a determinação de reajuste salarial pelo poder normativo, atribuído à Justiça do Trabalho. (TRT 2ª R. – DCG 20303 – (2003002128) – SDC – Relª Juíza Dora Vaz Treviño – DOESP 16.09.2003) JCF.37 JCF.37.VII

<sup>35</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*; p. 46.

Encontramos, porém, até mesmo aqueles que entendem que o servidor público celetista<sup>36</sup>, ou seja, o empregado público, não têm direito de greve, enquanto não advier a lei específica ditada pelo texto constitucional.

Já para uma segunda corrente, o inciso VII do art. 37 da CF/88 seria de eficácia contida, sendo inteiramente aplicável<sup>37</sup> até que lei posterior<sup>38</sup> venha a fixar-lhe limites e estabelecer termos para o seu exercício. Segundo este entendimento, o direito de greve dos servidores públicos é exercitável desde já, sendo que a “lei específica” a que alude o dispositivo constitucional apenas poderá impor-lhe certos limites. Enquanto não sobrevém a dita lei, a prática da greve não encontra restrições no setor público, salvo aquelas oriundas de outras garantias constitucionais, de normas de ordem pública, de disposições administrativas, enfim, os servidores públicos poderão exercer a greve nos mesmos termos dos demais trabalhadores. Os partidários de tal corrente destacam que o exercício da greve pelos servidores públicos civis, com muito mais razão, não poderá prejudicar o atendimento das “necessidades inadiáveis

---

<sup>36</sup> SERVIDOR PÚBLICO – DIREITO DE GREVE – O servidor público, mesmo aquele regido pela legislação trabalhista, não pode exercer o direito de greve, pois ainda não existe a Lei específica referida no art. 37, VII, da Constituição Federal. Greve declarada ilegal. (TST – RXOFRODC 720236 – SDC – Rel. Min. José Luciano de Castilho Pereira – DJU 04.10.2002) JCF.37 JCF.37.VII

<sup>37</sup> PROCESSO CIVIL – AGRAVO DE INSTRUMENTO – MANDADO DE SEGURANÇA – LIMINAR – SERVIDOR PÚBLICO – GREVE – CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 37, VII – 1. A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, garantiu o direito de greve ao servidor público, condicionando, contudo, seu exercício aos termos e limites definidos em Lei específica. A Constituição de 1988, por conseguinte, aboliu a proibição anterior de greve nos serviços públicos, passando a permiti-la. Treze anos, no entanto, são passados e a Lei específica não é editada. A vontade do constituinte está sendo desrespeitada, e nenhuma providência é tomada. A Constituição permitiu a greve. O servidor pode exercer esse direito, ainda que não haja Lei específica regulamentando-o. Enquanto essa Lei não vier, é de aplicar-se a Lei nº 7.783, de 1989 - a Lei de Greve. O direito de greve é que não pode deixar de ser exercitado por desídia, uma desídia dolosa, do legislador infraconstitucional, que, na hipótese, está se pondo acima do legislador constituinte. 2. A eficácia da norma constitucional não pode ficar a depender de uma norma hierarquicamente inferior que nunca é editada. (TRF 1ª R. – AG 01000346500 – BA – 2ª T. – Rel. Des. Fed. Tourinho Neto – DJU 17.10.2003 – p. 11) JCF.37 JCF.37.VII

<sup>38</sup> MANDADO DE SEGURANÇA – LEGITIMIDADE ATIVA DO IMPETRANTE – GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIVERSIDADE DE PONTA GROSSA – DESCONTOS EM FOLHA DE PAGAMENTO – IMPOSSIBILIDADE – DIREITO DE GREVE RECONHECIDO PELO ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ORDEM CONCEDIDA – DECISÃO UNÂNIME – O direito de greve dos funcionários públicos tem sido reconhecido pelos tribunais, com fulcro no artigo 37, VII, da Constituição Federal, embora os limites para o exercício de tal direito ainda não estejam regulamentados por Lei Complementar. A falta de Lei Complementar não pode importar em prejuízo para os destinatários da norma, uma vez que a declaração de greve, por se constituir em direito público subjetivo decorrente de princípio constitucional, está ao alcance do servidor público. (TJPR – Mand. Seg 0114407-0 – (988) – Ponta Grossa – 3º G.C.Cív. – Rel. Des. Antônio Lopes de Noronha – DJPR 29.04.2002) JCF.37 JCF.37.VII

da comunidade” (parágrafo 1º do art. 9º da CF/88), bem como deverá respeitar o princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais, tal como definidos na Lei 7.783/89 (Lei de Greve), a qual, na ausência de lei específica, deverá ser-lhes aplicada no que for cabível.

Ademais, podemos dizer que a lei específica, como lei ordinária, haja vista que o rol do art. 59 da Constituição Federal não lhe confere hierarquia privilegiada, já existe em nosso ordenamento jurídico (Lei 7783/89), e deveria ter sido aplicada desde o advento da Emenda Constitucional n. 19/98 aos servidores públicos civis, especificamente os funcionários públicos.

Se é que devemos tomar uma posição dentro do debate acima exposto, a nós nos parece que o melhor entendimento é o manifestado pela segunda corrente, pois, de outro modo, estaríamos a subtrair dos servidores públicos o direito de realizar greve e esta não foi a intenção do legislador constituinte. A Carta Constitucional anterior não permitia a greve no setor público, e o constituinte de 1988 quis conferir tal direito ao servidor público. Assim, condicionar o direito de greve no setor público à edição da “lei específica” é o mesmo que privar o funcionário público de referido direito, o que se revela contrário ao espírito da Constituinte de 1988.

Entender que o servidor público só poderá exercitar o direito de greve quando advier a mencionada lei significa, na prática, inverter a hierarquia das normas, colocando a “lei específica”, infraconstitucional, em patamar superior ao da norma constitucional, o que não parece nem um pouco razoável, uma vez que a referida lei específica, quando editada, só poderá estabelecer limites e termos para o exercício da greve no setor público, mas não poderá negar tal direito aos servidores públicos. Assim, se nem mesmo quando referida lei existir poder-se-á subtrair do servidor tal direito, muito menos se poderá fazê-lo enquanto tal lei inexistir.

Aliás, é sempre aconselhável que se dê preferência a interpretações que contribuam para alargar, expandir, ampliar o leque de direitos fundamentais dos cidadãos, sendo que interpretações em sentido contrário (de restrição a esses direitos) correrão sempre o risco de apresentarem certo laivo antidemocrático, não se coadunando com os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, dentre os quais sobressai o princípio da participação popular. Ora, o exercício da greve representa uma forma de participação popular, verdadeiro exercício da cidadania, e como tal deve ser prestigiado e estimulado num Estado que se pretende seja autenticamente um

Estado Democrático de Direito. Aliás, a se entender, como fizemos acima, que o direito de greve é um direito fundamental do trabalhador, tem ele aplicação imediata em face do que dispõe o parágrafo 1º do artigo 5º<sup>39</sup> da CF/88, sendo, portanto, exercitável desde logo pelos servidores públicos, independentemente da edição de lei específica.

O Supremo Tribunal Federal, no entanto, manifestou entendimento diverso, no sentido de que a norma do inciso VII do art. 37 da Constituição Federal é de eficácia limitada, pois entendeu que somente quando editada a lei específica é que o servidor público poderá fazer greve.

Tal entendimento foi manifestado no julgamento de mandado de injunção impetrado pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, quando o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a omissão do Poder Legislativo na edição da lei complementar<sup>40</sup> referida pelo artigo 37, inciso VII, da CF, realmente tornava inviável o exercício do direito constitucional de greve, o que impunha a concessão do *writ* pleiteado.

Desta forma, o Supremo Tribunal Federal manifestou entendimento segundo o qual o mencionado dispositivo constitucional seria mesmo de eficácia limitada, de modo que, enquanto não editada a lei infraconstitucional, o exercício da greve pelos servidores públicos estaria prejudicado, restando configurada, então, a hipótese de cabimento do mandado de injunção, conforme previsto no artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal. A ementa do mencionado julgado foi do seguinte teor:

*Mandado de Injunção Coletivo – Direito de Greve do Servidor Público Civil – Evolução do 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 de sua configuração – Reconhecimento do Estado de Mora do Congresso Nacional – Impetração por entidade de classe –*

---

<sup>39</sup> § 1º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

<sup>40</sup> Como já ressaltado, o inciso VII, do artigo 37, da Constituição Federal, antes da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, falava em “lei complementar”, o que foi alterado pelo advento da mencionada emenda, que passou a referir-se a “lei específica”, portanto, lei ordinária.

*Admissibilidade – Writ concedido (MI 20-4-DF, j. 19.5.94, Rel. Min. Celso de Mello, in LTr 58.06/647).*

Parece-nos, no entanto, que a posição assumida pelo Supremo Tribunal Federal nessa matéria, data máxima vênia, não foi a mais acertada, uma vez que em se tratando de direitos fundamentais – como o é o direito de greve – a interpretação deveria redundar sempre em uma práxis jurídica comprometida com a concretização, extensão e ampliação – jamais restrição – dos direitos fundamentais previstos em nossa Lei Maior.

### **VIII. Conclusões**

Com relação à sindicalização do servidor público, é de se concluir que o servidor público civil tem direito à sindicalização, em razão de disposição expressa da CF (art. 37, inciso VI), enquanto ao militar não foi reconhecido o mesmo direito (art. 142, parágrafo 3º, inciso IV).

Quanto ao direito de negociação coletiva de trabalho, no desenvolvimento desse trabalho vimos que, de acordo com entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior do Trabalho, a negociação coletiva de trabalho não deveria prosperar no âmbito da Administração Pública, pois esta se sujeita a princípios específicos, sobretudo ao princípio da legalidade, não sendo possível a fixação de condições de trabalho por meio de acordo coletivo.

Por idêntico motivo, não seria possível a instauração de dissídio coletivo em face o Poder Público. Porém, segundo este mesmo entendimento, no âmbito das sociedades de economia mista e das empresas públicas, admitir-se-á a negociação coletiva bem como a instauração de dissídio coletivo, pois tais empresas submetem-se ao mesmo regime das empresas privadas (art. 173, par. 1º da Constituição Federal de 1988).

Partilhamos, no entanto, do entendimento de que mesmo no âmbito da Administração Pública é possível a negociação coletiva de trabalho, pois é justamente dela que defluem os demais institutos (acordo, convenção coletiva, arbitragem, dissídio coletivo e greve). A negociação coletiva de trabalho em si não se confunde com os instrumentos jurídicos que dela defluem. Constitui apenas o melhor meio para se alcançar a solução do conflito coletivo.

Cremos não existir qualquer óbice à negociação coletiva de trabalho no setor público, desde que se tenha por fim não a celebração formal de um acordo coletivo, mas, sim, a assunção de um compromisso político e moral por parte da autoridade pública competente no sentido de propor projeto de lei – ou solicitar sua propositura, quando não tiver tal competência – que contemple a solução emanada das discussões e do consenso verificado na negociação coletiva.

Por derradeiro, com relação ao direito de greve do servidor público civil previsto no artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal, entendemos ser ele perfeitamente exercitável não apenas pelo empregado público das empresas públicas e sociedades de economia mista que desenvolvem atividades econômicas, mas extensível ao funcionário público (estatutário), já que se trata de uma norma de eficácia contida ou restringível. Vale dizer, a nosso ver, o direito de greve dos servidores públicos, tanto dos empregados públicos como dos funcionários públicos (estatutários) têm aplicabilidade plena, integral, imediata, que, todavia, poderá ter sua eficácia ou alcance reduzido, no futuro, pelo advento de uma lei específica infraconstitucional.

Enquanto o legislador infraconstitucional não produzir essa novidade jurídica, restringindo ou reduzindo o alcance do direito de greve do funcionário público (estatutário), aplicar-se-á na sua plenitude a Lei n. 7783/89.

Assim, com fundamento na juridicidade, aplicabilidade imediata, bem como no fato de que não há norma constitucional desprovida de eficácia e de efeito vinculante, sobretudo daquelas que estabelecem direitos humanos fundamentais, como é o caso do dispositivo em apreço (art. 37, inciso VII), entendemos que o direito de greve constitui norma constitucional de eficácia contida ou restringível, possibilitando, desta forma, o pleno exercício do direito de greve pelos funcionários públicos.

### **Referências Bibliográficas:**

AROUCA, José Carlos. *Repensando o sindicato*. São Paulo: LTr, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Direito sindical*. São Paulo: LTr, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JORGE NETO, Francisco Ferreira & CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. *Manual de direito do trabalho*. Tomo II. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MAGANO, Octávio Bueno. *Manual de direito do trabalho*. Direito coletivo do trabalho. São Paulo: LTr, 2000.

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

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação ao direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2000.

RUPRECHT, Alfredo J. *Relações coletivas de trabalho*. São Paulo: LTr, 1995.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. *Direitos Humanos na negociação coletiva*. São Paulo, Ltr: 2004.

----- A função social do contrato, a solidariedade e o pilar da modernidade nas relações de trabalho. São Paulo: Ltr, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.