

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO

O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: UMA
ADEQUAÇÃO PLENA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CAMILA LOPES GONÇALVES

RIO DE JANEIRO

2008

CAMILA LOPES GONÇALVES

O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: UMA
ADEQUAÇÃO PLENA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Nacional de Direito da
Universidade Federal do Rio de Janeiro, como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Ms. Enzo Bello

RIO DE JANEIRO

2008

Gonçalves, Camila Lopes.

O direito de greve dos servidores públicos: uma adequação plena à Constituição Federal / Camila Lopes Gonçalves. – 2008.

61 f.

Orientador: Enzo Bello.

Monografia (graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Faculdade Nacional de Direito.

Bibliografia: f. 58-61.

1. Direito de greve - Monografias. 2. Constitucional 3. Servidores públicos. I. Bello, Enzo. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Faculdade Nacional de Direito. III. Direito de greve dos servidores públicos: uma adequação plena à Constituição Federal.

CDD 341.661

O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: UMA ADEQUAÇÃO PLENA
À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Faculdade de Nacional de Direito da
Universidade Federal do Rio de Janeiro, como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Data de aprovação: ____ / ____ / ____

Banca Examinadora:

Enzo Bello – 1º Examinador - Presidente da Banca Examinadora
Prof. Ms. da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Orientador

2º Examinador
Prof. da Universidade Federal do Rio de Janeiro

3º Examinador
Prof. da Universidade Federal do Rio de Janeiro

RESUMO

GONÇALVES, C. L. *O direito de greve dos servidores públicos: uma adequação plena à Constituição Federal*. 2008. 61 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

O presente estudo analisa as questões relevantes envolvendo o exercício do direito de greve dos servidores públicos diante da falta de norma regulamentadora específica. O direito de greve é uma das maiores conquistas dos trabalhadores. No Brasil, este direito foi estendido aos servidores públicos civis por força do art. 37, VII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Porém, inicialmente firmou-se o entendimento de que o direito de greve não poderia ser exercido, pois o texto constitucional exigiria a edição de lei específica para regular a matéria, lei esta que ainda não foi editada pelo Congresso Nacional. Dessa forma, o direito constitucionalmente garantido acabava por ficar prejudicado em virtude da lacuna legislativa. O estudo faz uma breve retrospectiva histórica sobre o direito de greve no Brasil, apresenta conceitos básicos para compreensão da importância do tema, analisa os aspectos controvertidos na doutrina e na jurisprudência pátrias, as razões que levaram a Corte Constitucional a alterar seu entendimento inicial, bem como as consequências dessa mudança.

Palavras-Chave: Greve; Servidores Públicos; Mandado de Injunção.

ABSTRACT

GONÇALVES, C. L. *O direito de greve dos servidores públicos: uma adequação plena à Constituição Federal*. 2008. 61 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

This study analyzes the relevant issues about the civil servant's exercise of right to strike, considering the lack of a specific regulatory law about it. The right to strike is one of the worker's greatest achievements. In Brazil, this right was extended to civil servants determined by the article 37, VII, of the Citizen Constitution of Federative Republic of Brazil (1988). However, it was implied, initially, that this servants could not exercise their right to strike because the constitutional text required the creation of a specific law to regulate the subject, which has not been issued by the National Congress yet. Hence, the constitutionally guaranteed right ended prejudiced up due to the legislative gap. This study provides a brief historical retrospective on the right to strike in Brazil, presents basic concepts for understanding to the importance of the subject, examines the controversial issues in doctrine and in national jurisprudence, the reasons that led the Constitutional Court to amend its original understanding, and the consequences of this change.

Keywords: Strike; Civil Servants; Injunction Warrant.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 O DIREITO DE GREVE NO BRASIL	9
2.1 Definição	9
2.2 Retrospectiva histórica	10
2.3 Do direito de greve dos servidores públicos civis	14
2.3.1 <u>Da alteração da redação original do art. 37, VII, da CRFB/88</u>	17
3 DA AUSÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS	19
3.1 Do Mandado de Injunção	20
3.1.1 <u>Legitimidade e competência</u>	23
3.1.2 <u>Efeitos da decisão</u>	26
3.1.2.1 <i>Efeito constitutivo erga omnes</i>	27
3.1.2.2 <i>Efeito constitutivo inter partes</i>	28
3.1.2.3 <i>Efeito declaratório</i>	29
4 A EFETIVIDADE DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS ..	31
4.1 Classificação das normas constitucionais adotada por José Afonso da Silva	32
4.1.1 <u>Normas constitucionais de eficácia plena</u>	32
4.1.2 <u>Normas constitucionais de eficácia contida</u>	33
4.1.3 <u>Normas constitucionais de eficácia limitada</u>	34
4.2 Classificação das normas constitucionais adotada por Luís Roberto Barroso	36
4.2.1 <u>Normas constitucionais de organização</u>	36
4.2.2 <u>Normas constitucionais definidoras de direitos</u>	37
4.2.3 <u>Normas constitucionais programáticas</u>	38
5 O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA	40
5.1 Possíveis conseqüências da aplicação por analogia da Lei nº 7.783/89	49
5.2 Da competência para apreciar os dissídios da greve	53
6 CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

1 INTRODUÇÃO

Num Estado Democrático de Direito, como proclamado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os direitos sociais ocupam lugar de destaque. Na Carta Política, encontram-se elencados no Título II, Capítulo II, entre esses direitos, o direito de greve dos trabalhadores, assegurado no art. 9º.

O direito de greve também foi estendido, pela Carta Magna, aos servidores públicos civis, conforme dispõe o art. 37, VII.

A greve é uma manifestação coletiva produzida pela sociedade. É um verdadeiro mecanismo de luta dos trabalhadores.

O art. 37 da Constituição Federal, que trata da Administração Pública, em seu inciso VII, que teve sua redação original alterada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, define que “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”.

Antes da alteração produzida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o exercício do direito de greve, de acordo com a redação inicial do art. 37, VII, deveria ter seus limites e termos estabelecidos por lei complementar, o que dificultava avançar na questão no Congresso Nacional, por exigir um processo legislativo mais elaborado e trabalhoso, segundo os próprios legisladores.

A questão do exercício do direito de greve dos servidores públicos, sem uma norma que o regule, com esta lacuna no ordenamento pátrio deixada pelos legisladores, propicia inúmeras discussões, tanto nos ambientes jurídicos, quanto na sociedade como um todo.

Quase dez anos após a edição da sobredita Emenda Constitucional, o Congresso Nacional ainda não editou uma lei que regule o exercício do direito de greve dos servidores públicos, tamanha é a polêmica que o tema gera. E com essa omissão legislativa, os servidores vêm-se com um direito assegurado constitucionalmente, mas sem uma norma que o regule para que lhes confira uma maior segurança jurídica, necessitando, pois, de tutela jurisdicional para exercê-lo.

Os servidores públicos civis são uma espécie diferenciada de trabalhadores, pois servem à Administração Pública, a toda sociedade, e não ao particular, sendo assim regidos sempre por uma lei, um estatuto próprio, não um contrato, como ocorre com os trabalhadores

da iniciativa privada e com os empregados públicos que prestam serviços às entidades da Administração Pública Indireta, como as Sociedades de Economia Mista e as Empresas Públicas, que são regidas por normas de direito privado.

De acordo com o art. 2º da Lei nº 8.112/90, que instituiu o regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, servidor público é a pessoa legalmente investida em cargo público.

Alguns doutrinadores, logo após a mudança no texto do art. 37, VII, suscitaram a hipótese de aplicação da Lei de Greve, a Lei nº 7.783/89, também para o exercício de greve dos servidores públicos. Porém, o Supremo Tribunal Federal rechaçou essa hipótese de aplicação por analogia da Lei nº 7.783/89 aos servidores públicos naquele momento.

O direito de greve enseja divergências doutrinárias, e uma delas é sobre a eficácia do art. 37, inciso VII, da Constituição Federal. Como será explicado na presente monografia, a doutrina se divide entre os que defendem ser esta norma de eficácia limitada, ou seja, a norma tem aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque a previsão de edição de lei específica condiciona o exercício do direito de greve no serviço público, à regulamentação legal, o que impossibilita o exercício do direito de greve até que a norma então seja editada, e entre os que afirmam ser esta norma de eficácia contida, que é aquela que tem aplicabilidade direta, imediata e ampla, porque o legislador constituinte regulou suficientemente esse interesse relativo aos servidores públicos, deixando, porém, margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do poder público, nos termos que a lei estabelecer, o que garantiria de pronto o exercício do direito de greve dos servidores públicos, restando à lei específica no caso em tela, apenas definir os termos e limites deste exercício.

O presente estudo tem como objetivo geral analisar os problemas oriundos da mora legislativa em regular o exercício de greve dos servidores públicos. Para isso, mostraremos o entendimento da doutrina especializada e da jurisprudência dos tribunais, utilizando conceitos constitucionais, administrativos e trabalhistas que ajudam a esclarecer a matéria, abordando as divergências doutrinárias e propostas de solução para a questão.

Ponto importante que abordaremos na presente monografia é a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o direito de greve dos servidores públicos, alterada profundamente em outubro do ano passado, analisando o problema da falta de norma regulamentadora, a utilização do instituto do mandado de injunção, as conseqüências da aplicação subsidiária da Lei nº 7.783/89, entre outros aspectos.

A presente monografia seguirá a vertente teórico-normativa, ressaltando os aspectos conceituais, ideológicos e doutrinários referentes ao direito de greve dos servidores públicos, desenvolvendo, para tanto, o raciocínio dedutivo, através da observação dos fatos e fenômenos ligados ao tema proposto. Como métodos de pesquisa, será realizada a análise bibliográfica, constituída principalmente por livros e artigos científicos pertinentes à matéria, e o estudo da jurisprudência dos tribunais brasileiros, que muito tem contribuído para a realização do direito de greve do servidor dentro dos limites da justiça e da moralidade administrativa.

Esperamos contribuir para o entendimento desse fenômeno social e político, provando que o direito constitucional de greve dos servidores públicos civis não pode ser sobrestado em virtude da omissão legislativa que já dura vinte anos, pois este é o instrumento de luta mais eficaz a ser utilizado para as reivindicações da categoria ante o empregador, que é o Estado.

2 O DIREITO DE GREVE NO BRASIL

2.1 Definição

De acordo com a doutrina, a origem da palavra greve deve-se a uma praça de Paris, chamada “*Place de Grève*”, onde operários franceses se reuniam quando paralisavam suas atividades com finalidades reivindicatórias.¹

O instituto da greve firmou-se nas sociedades democráticas como inquestionável direito dos trabalhadores. Tornou-se um verdadeiro instrumento de pressão utilizado pelos empregados na luta por melhores condições de trabalho, melhores remunerações para a classe, e demais interesses de uma determinada classe de operários.

O fundamento da greve como direito está consubstanciado no princípio da liberdade de trabalho. Nenhuma pessoa, num Estado Democrático de Direito, pode ser compelida a prestar serviços a outrem, pois assim não estaria configurado o trabalho livre, e sim, a escravidão. Assim, se uma classe de trabalhadores não está satisfeita com as condições empregatícias, ela não pode ser obrigada a trabalhar.

Atualmente, as relações de emprego são regidas por contratos, que devem apresentar condições justas e razoáveis, especialmente para o proletariado. A partir do momento em que essas condições deixam de atender satisfatoriamente aos anseios dos empregados, e que as tentativas de negociação com o empregador restam infrutíferas, a greve será o meio utilizado para que as reivindicações sejam atendidas.

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”, como assevera o eminente Alexandre de Moraes.²

Podemos também citar a definição de greve dada por Maurício Godinho Delgado, na qual, para ele, o instituto de greve “seria a paralisação coletiva provisória, parcial ou total, das

¹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 211.

² Loc. Cit.

atividades dos trabalhadores em face de seus empregadores ou tomadores de serviços, com o objetivo de exercer-lhes pressão, visando a defesa ou conquista de interesses coletivos ou com objetivos sociais mais amplos”.³

Através dessas definições, observamos que a greve possui um caráter instrumental, como meio de pressão, a fim de que os interesses dos trabalhadores sejam atendidos, e um caráter coletivo, pois há a necessidade de que uma determinada classe cesse, ao mesmo tempo, a prestação de serviços

Conforme os ensinamentos acima transcritos, podemos, então, declarar que a natureza jurídica da greve é um direito social de caráter coletivo, que resulta da vontade coletiva de particulares, elemento este sempre presente nas sociedades democráticas. O instituto da greve constitui a própria essência do Direito Coletivo do Trabalho, pelo que representa para o deslinde dos conflitos entre patrões e empregados.

Entendemos que a greve exerce uma pressão necessária, conduzindo dessa forma a uma reconstrução do direito do trabalho, quando as normas então vigentes não atendem plenamente às exigências do grupo social. Do mesmo modo, impõe ao empregador concessões que não faria, por força dessa coerção. E com isso, o legislador tem que estar sempre atento para reformular o ordenamento jurídico, sob pena de prejudicar um direito legítimo dos trabalhadores. Assim, a greve torna-se plenamente compatível com a ordem jurídica.

Em nossa Carta Magna de 1988, o direito de greve está assegurado aos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em seu art. 9º: “É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.”

2.2 Retrospectiva histórica

A greve passou a integrar a ordem jurídica no Brasil a partir do ano de 1890, não por acaso, logo após o fim da escravidão no país, ocorrido em 1888. A partir deste marco, houve

³ DELGADO, Mauricio de. **Curso de direito do trabalho**. 5. Ed. São Paulo: LTr, 2006. p. 1412.

uma intensa formação de relações de emprego, em substituição ao trabalho escravo, pois o país precisava dar continuidade ao seu processo de evolução socioeconômica, principalmente após a proclamação da República, em 1899.

O primeiro *codex* que tratou da greve foi o Código Penal de 11.10.1890 (Decreto nº 847), que criminalizou o movimento grevista, não sendo, portanto, permitida a sua prática no país sob nenhum aspecto.

Dois meses depois, o Decreto nº 1.162, de 12.12.1890, descriminalizou a greve em si, punindo apenas os atos de ameaça, constrangimento ou violência verificados em seu meio.

O período de 1930 a 1945 não foi favorável às lutas dos trabalhadores, aos movimentos grevistas, em virtude da implantação do novo modelo trabalhista brasileiro, à época, de caráter corporativo-autoritário.

A Constituição de 1934, embora fosse uma Carta relativamente democrática, seguiu a tendência da época, e não versou sobre a greve. No ano seguinte, com a decretação do *estado de sítio*, a greve sequer foi contemplada como um instituto válido do Direito do Trabalho.

A Carta de 1937 conferiu caráter ilegal à greve, corroborando o comportamento autoritário e ditatorial dos governantes desse tempo. A greve dos servidores foi expressamente proibida, por ocasião do primeiro Estatuto dos Funcionários Públicos (Decreto-Lei nº 1.713, de 28.10.1939), cujo art. 226, VII, possuía a seguinte redação: “Art. 226. É ainda proibido ao funcionário: (...) VII – Incitar greves ou a elas aderir, ou praticar atos de sabotagem contra o regime ou o serviço público.”

Logo a seguir à edição desse estatuto, outros diplomas infraconstitucionais vieram reiterando a proibição do movimento grevista. Como exemplo, temos a Lei de Segurança Nacional (Decreto-lei nº 431, de 1938), o Decreto nº 1.237, de 1939, o Código Penal de 1940, e até mesmo a própria Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, tão festejada à época pelos trabalhadores, graças à política populista do então Presidente da República, Getúlio Vargas.

Após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil acompanhou a tendência mundial de redemocratização, tanto que o Presidente da República editou o Decreto-lei nº 9.070, de 15.03.1946, que reconhecia pela primeira vez, embora de forma muito tímida, a greve como um direito coletivo dos trabalhadores.

Nesse mesmo ano, foi promulgada a Constituição de 1946, que trazia em seu artigo 158 o instituto da greve como um direito trabalhista, limitando-se a dizer que “é reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará”.

Outrossim, o novo Estatuto dos Funcionários Públicos (Lei nº 1.711, de 28.10.1952), não incluiu a realização de movimentos paredistas dentre as proibições aos servidores.

Pouco depois da edição do sobredito diploma, a Lei de Segurança Nacional (Lei nº 1.802, de 05.01.1953), criminalizou, em seu art. 18, a paralisação coletiva dos servidores por motivos políticos e sociais. Observamos que o dispositivo era omissivo quanto à proibição de greve por motivos econômicos, historicamente a principal causa dos movimentos paredistas estatutários.

Em 1964, o Brasil novamente volta a viver sob um regime ditatorial, e desta vez, militar. Promulgaram então, nesse ano, a “Lei de Greve”, a Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964, que restringiu tão seriamente o exercício do direito de greve que passou a ser chamada, ironicamente, pelos sindicalistas da época de “Lei Antigreve”⁴.

Em virtude da omissão deixada pela Lei de Segurança Nacional de 1953, o legislador ordinário teve o cuidado de proibir expressamente o direito de greve por parte dos servidores públicos, dessa vez independentemente do motivo e do ente federativo, ressalvando-o apenas para os empregados públicos, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, nos seguintes termos da Lei nº 4.330/64:

Art. 4º. A greve não pode ser exercida pelos funcionários e servidores da União, Estados, Territórios, Municípios e autarquias, salvo se se tratar de serviço industrial e o pessoal não receber remuneração fixada em lei ou estiver amparado pela legislação do trabalho.”

Com a edição da Carta de 1967, não havia forma legal dos servidores públicos exercerem movimento grevista, tendo em vista as inúmeras limitações impostas. O parágrafo 7º da Constituição Federal de 1967, que posteriormente passou a vigorar como o art. 162, em virtude da edição da Emenda Constitucional nº 01, de 1969, encerrava que: “Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei.”

No ano seguinte, o governo militar baixou o Ato Institucional nº 5, que proibiu totalmente todo e qualquer tipo de movimento paredista no Brasil. Esse Ato Institucional foi um instrumento que deu ao regime poderes absolutos e cuja primeira consequência foi o

⁴ DELGADO, Mauricio Godinho. Op. Cit. p. 1440.

fechamento do Congresso Nacional por quase um ano. Com essa arbitrariedade e abuso de poder, os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos sofreram sérias limitações.

Com o passar dos anos, e o aumento da repressão sofrida pelos trabalhadores, a insatisfação destes só aumentava, fomentando paralisações mesmo durante o regime militar. Para dificultar ainda mais o surgimento das greves, diversos outros diplomas legais foram editados proibindo a prática grevista na ordem jurídica. Podemos citar a Lei nº 6.128/78 (que proibia a greve dos empregados das sociedades de economia mista), a Lei nº 6.158/78 (que proibia a greve ao pessoal celetista de autarquias e órgãos da Administração Direta), a Lei nº 6.620/78 (a Lei de Segurança Nacional, que cominava penas aos que praticassem greve), o Decreto-lei nº 1.632/78 (que definia as atividades essenciais em que eram vedadas greves).

Esse Decreto-lei nº 1.632/78 estabeleceu que as funções exercidas por servidores da Administração Pública configuravam, sem exceção, atividades essenciais e de interesse da segurança nacional, e que os funcionários públicos que participassem de greve incorriam em falta grave, punível com demissão ou suspensão:

Após esse período de retrocesso na luta dos trabalhadores no Brasil, entrou em vigor então a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que deu início a uma nova etapa na evolução política do país, incorporando ao ordenamento jurídico pátrio as idéias e princípios universais do Estado Democrático de Direito, e instituiu o nosso regime como democrático, conforme preceitua em seu art. 1º, que tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Analisando esses fundamentos da República Federativa do Brasil, observamos que o legislador constituinte já no art. 1º resguardou os direitos sociais dos indivíduos, já que nenhuma norma pode contrariar a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o que nos faz afirmar que ninguém poderá trabalhar sem condições mínimas que assegurem sua subsistência e sua dignidade.

Os direitos sociais são prestações positivas estatais, fixadas por normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos hipossuficientes, na tentativa de diminuir as situações de desigualdade. No caso em tela, o direito de greve é um direito social coletivo, pois o legislador constituinte assim o garantiu, a fim de que as disparidades entre empregados e empregadores diminuíssem através desse mecanismo de autodefesa.

Com esta Carta Magna, o direito de greve dos trabalhadores da iniciativa privada foi contemplado como um direito fundamental coletivo, e, sendo assim, o art. 9º, já transcrito, constitui uma cláusula pétrea da Constituição Federal⁵, ou seja, não poderá ser objeto de alteração por emenda constitucional, conforme inteligência do inciso IV, do parágrafo 4º, do art. 60.

As cláusulas pétreas são limitações ao poder de reforma da Constituição para assegurar sua integridade, evitando que eventuais mudanças provoquem seu enfraquecimento. Essa limitação imposta ao legislador constituinte derivado é justificada pelas Constituições anteriores que vigoraram durante os regimes autoritários, que restringiam e até mesmo extingüiam direitos e garantias dos cidadãos.

Com o advento da Carta Política de 1988, uma novidade muito importante para a defesa dos valores sociais do trabalho foi inserida no texto constitucional. Pela primeira vez na história do Brasil, foi estendido aos servidores públicos civis o direito de greve, consolidado no art. 37, VII. E é esta grande inovação na legislação pátria o objeto do presente estudo, tendo em vista as mais variadas implicações e discussões na sociedade brasileira.

2.3 Do direito de greve dos servidores públicos civis

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma inovação em seu texto em relação às Constituições anteriores. Esta Carta reservou um Capítulo específico para versar sobre a organização da administração pública, qual seja, o Capítulo VII – Da Administração Pública, contido no Título III – Da Organização do Estado. As Seções I e II do Capítulo VII da Carta Magna são as que contêm o objeto de nosso estudo, e, portanto, nos quais iremos nos ater neste momento.

Primeiramente, cumpre-nos esclarecer que a Administração Pública consiste, objetivamente, em uma atividade administrativa exercida pelas pessoas jurídicas de direito público, pelos órgãos e agentes públicos. Essa atividade de administração deve ter como norte a satisfação dos interesses dos administrados. Subjetivamente, refere-se aos órgãos integrantes

⁵ MORAES, Alexandre de. Op. cit. p. 212

das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas.⁶

Utilizando a definição de José Tavares, temos que Administração Pública “é o conjunto das pessoas colectivas públicas, seus órgãos e serviços que desenvolvem a actividade ou função administrativa.”⁷

A Administração Pública, na sua natureza, revela-se, portanto, como um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Todo agente investido em função ou cargo público, assume compromisso de bem servir à coletividade, como é o interesse do povo.

Os agentes públicos que exercem essa função administrativa se dividem em quatro espécies, conforme competências e atribuições atribuídas a eles e as alterações impostas pela Emenda Constitucional 18/98. São os agentes políticos, os servidores públicos, os militares e os particulares em colaboração com o Poder Público, de acordo com a classificação proposta pela Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro.⁸

Trataremos, pois, sobre a espécie servidores públicos, que na Carta Política está na Seção II, do Capítulo “Da Administração Pública”.

De maneira geral, podemos dizer que os servidores públicos são os indivíduos que prestam serviços à Administração Pública Direta, autárquica ou fundacional, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

A Lei Federal 8.112/90 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Esta lei encerra em seu art 2º que, para os efeitos dela decorrentes, “servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público”. Continuando, temos no art. 3º que “cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”.

O provimento nesses cargos públicos pode se dar em caráter efetivo, quando se torna imprescindível a realização de concurso público para este fim (art. 37, II, 1ª parte, da CRFB/88), ou em comissão, quando a nomeação ou exoneração fica a critério do Administrador (art. 37, II, *in fine*, da CRFB/88).

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 59.

⁷ TAVARES, José. **Administração Pública e direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1992. p. 21, *apud* MORAES, Alexandre de. Op. cit. p. 313.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit. p. 443.

Os servidores, quando ocupantes de cargos públicos, não estão subordinados às normas trabalhistas previstas na Consolidação das Leis do Trabalho, já que, como vimos, a relação empregatícia nesse caso é especial, pois o empregador no caso é o Estado, figura mais forte que qualquer empresa privada, o que faz dos servidores públicos, personagens ainda mais hipossuficientes nessa relação trabalhista, necessitando, portanto, de uma proteção jurídica diferenciada.

Os servidores públicos ficam sujeitos ao chamado regime estatutário, ou seja, ficam vinculados a um estatuto no qual se encontram, previamente, as condições de prestação de serviço, com seus respectivos direitos e deveres.

Cabe ressaltar que os empregados públicos, ou seja, os que prestam serviço às empresas públicas e sociedades de economia mista, estão vinculados à CLT, pois nesse caso, o Estado age como se fosse um particular, subordinado às normas de direito privado.

Para o exercício das atividades administrativas, os servidores públicos são essenciais, quer exerçam atividade-meio, quer exerçam atividade-fim da Administração. Sem os servidores públicos, a Administração não pode atender aos anseios da população. Mas para o Estado manter um bom nível de prestação de serviços, ele tem que propiciar boas condições de trabalho aos seus servidores, para que estes realizem satisfatoriamente suas funções, movimentando, assim, toda a máquina administrativa.

Pensando na proteção da relação empregatícia Estado *versus* servidor público, frágil por suas especialidades, o legislador constituinte se preocupou em criar normas, proibições e direitos aos servidores públicos.

No art. 39, § 3º, da CFRB/88, observamos que alguns dos direitos sociais dos trabalhadores da iniciativa privada foram estendidos aos servidores ocupantes de cargo público. Por exemplo, temos a garantia de salário nunca inferior ao mínimo, décimo terceiro salário, repouso semanal remunerado, licença à gestante, dentre outros.

Dois garantias de suma importância garantidas pela Constituição Federal aos trabalhadores, que também foram garantidas aos servidores públicos civis, são o direito à livre associação sindical e o direito à greve (art. 37, VI e VII).

Obviamente que, para os servidores poderem fazer suas reivindicações junto à Administração, eles têm que ter à sua disposição mecanismos que garantam uma força maior nas negociações. É inegável que o mais eficaz instrumento de pressão posto a serviço dos servidores é o direito de greve.

2.3.1 Da alteração da redação original do art. 37, VII, da CRFB/88

Na redação original do art. 37, VII, da CRFB/88, o constituinte garantiu o direito de greve aos servidores públicos, concluindo que este deveria ser exercido nos termos e nos limites definidos posteriormente em lei complementar: “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;”.

Tendo em vista a importância do tema, o legislador constituinte originário optou por estabelecer que os limites ao direito de greve deveriam ser dados através de lei complementar, a fim de evitar constantes alterações na regulação da matéria e uma vulnerabilidade a que estariam submetidos os titulares desse direito.

Dentro do processo legislativo brasileiro, a lei complementar é uma espécie normativa diferenciada, conforme entendimento do art. 59, da CRFB. A lei complementar, para sua aprovação, necessita de um *quorum* de maioria absoluta dos parlamentares de cada Casa Legislativa, o que dificulta muito sua aprovação.

O jurista Miguel Reale coloca as leis complementares como um “*tertium genus* de leis, que não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais, nem tampouco devem comportar a revogação (perda da vigência) por força de qualquer lei ordinária superveniente.”⁹

Passados dez anos da promulgação da Constituição, os parlamentares, diante da sua própria mora em conseguir aprovar a lei complementar que deveria regular o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, e a fim de facilitar o processo legislativo desta matéria, resolvem editar a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que trouxe a seguinte alteração para a redação do art. 37, VII: “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em **lei específica;**” (grifo nosso)

Com esta mudança introduzida no texto constitucional, os servidores públicos reacenderam a esperança de ver o seu direito à greve regulamentado, já que, dessa forma, os

⁹ REALE, Miguel. **Parlamentarismo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1962. p. 110, *apud* MORAES, Alexandre de. Op. cit. p. 569.

parlamentares poderiam aprovar uma lei específica para disciplinar a matéria, bastando para tanto um *quorum* de maioria simples para tal feito.

Não existe constitucionalmente a menção à espécie normativa lei específica no rol do art. 59, CRFB/88, que trata do processo legislativo. Portanto, entendemos que a lei específica a que o legislador se refere nada mais é do que uma lei ordinária, que versa sobre um tema peculiar.

Da promulgação da Carta de 1988 até a edição da EC 19/98, os servidores não deixaram de exercer seu direito constitucionalmente garantido, pois as necessidades sociais destes trabalhadores não esperariam o fim da inércia legislativa. Porém, sempre encontraram uma série de entraves que impediam que pudessem exercer plenamente seu direito, sendo certo que, todas as vezes, os conflitos sobre a legalidade de uma greve, ou sobre os limites conferidos a ela, eram levados até o Poder Judiciário, acionado pelos servidores grevistas, ou pelo Estado, através da impetração de diversos mandados de injunção (MI) durante todos esses anos. Então, nesse tempo, a Corte Suprema se pronunciou sobre a efetividade do direito de greve dos servidores públicos, como veremos adiante.

Mesmo após dez anos da entrada em vigor da EC 19/98, que alterou a redação do art. 37, VII, a inércia legislativa persiste, mesmo tendo sido facilitado o processo legislativo para a aprovação da lei que deveria regulamentar o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis.

Em virtude desse absurdo retardamento no trato legislativo deste delicado tema, o Supremo Tribunal Federal (STF) continua a ser provocado para proferir solução sobre o exercício do direito de greve de servidores públicos por todo o país. Porém, como já se passaram vinte anos desde a promulgação de nossa Carta Magna, os tribunais, e em especial, o STF, tiveram que observar atentamente as mudanças sociais e políticas ocorridas no período, para que proferissem decisão justa e formassem uma jurisprudência, especialmente para proteger os destinatários dos serviços públicos, ou seja, toda a população, que sofrem com as paralisações dos servidores.

3 DA AUSÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Conforme visto, o direito de greve dos servidores públicos está consubstanciado através de uma norma constitucional, cabendo a uma lei específica a definição dos termos e limites em que este direito possa ser exercido plenamente.

Durante todos esses anos, inúmeras greves foram deflagradas por servidores públicos, mesmo sem a edição da lei que deveria definir os limites do exercício desse direito social constitucionalmente garantido.

Tanto a Administração Pública, como as entidades representativas dos servidores públicos, já recorreram inúmeras vezes ao Poder Judiciário a fim de obter decisões sobre a ilegalidade ou abuso de determinada greve, ou para garantir a continuidade do movimento paretista.

Ao provocar o Judiciário para receber a tutela jurisdicional para a solução desse tipo de conflito, os servidores públicos utilizam uma das ações constitucionais previstas no art 5º da CRFB/88, chamadas também de “remédios constitucionais”, tendo em vista sua finalidade de garantir os direitos fundamentais previstos na Carta Política. Esta ação utilizada é o Mandado de Injunção, inserido na Constituição Federal a fim de assegurar o gozo dos direitos constitucionalmente previstos face à omissão legislativa.

A justificativa para utilização do Mandado de Injunção para assegurar o exercício do direito de greve dos servidores públicos foi explicada pelo brilhante Ministro Celso de Mello, quando do julgamento do MI 20/DF:

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.¹⁰

De fato, toda a vez que a mora legislativa em regular um direito, uma liberdade ou uma prerrogativa, garantidos pela Constituição Federal, impeça que eles possam ser fruídos, ensejará a impetração de mandado de injunção.

¹⁰ STF - Mandado de Injunção nº 20-4/DF, Rel. Min. Celso de Mello, publicado no DJU, 22.11.1996. p. 45690.

3.1 Do Mandado de Injunção

O instituto do mandado de injunção foi criado pelo legislador constituinte de 1988 a fim de atender aos anseios dos que clamavam por uma maior efetividade das normas constitucionais, que em Cartas passadas, por inércia legislativa, impediam que os direitos assegurados por essas normas, carentes de regulamentação, fossem exercidos. Assim, quis o constituinte que os direitos e garantias fundamentais não passassem de simples diretrizes a que o Estado estaria submetido, pois as conquistas numa ordem democrática se medem pela maior efetividade de suas normas constitucionais.

A Constituição Federal de 1988 garante a utilização do mandado de injunção nos termos do art. 5º, LXXI: “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;”

Podemos deduzir que, para impetrar um mandado de injunção, são necessários a falta de norma regulamentadora de uma previsão constitucional, diante da omissão do Poder Público, e a inviabilização do exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, havendo, obviamente, um nexo causal entre estas.¹¹

Na verdade, por se tratar de um instituto novo em nossa ordem jurídica, o legislador foi extremamente lacônico no seu disciplinamento, não delimitando com precisão os contornos de seu objeto e nem indicando a providência que caberia ao órgão jurisdicional em caso de inobservância do preceito sentencial – abstenção de atividade normativa regulamentadora – que fosse capaz de inviabilizar os direitos fundamentais subjetivos consagrados na Constituição em determinado caso concreto.

À luz do texto constitucional, o mandado de injunção é uma ação constitucional de caráter civil e procedimento especial, que visa suprir uma omissão do Poder Público, para tornar viável o exercício de um direito, uma liberdade, ou uma prerrogativa prevista na Carta Magna.

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas** – limites e possibilidades da Constituição brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 249.

As normas constitucionais que ensejam a impetração de mandado de injunção são as normas que não possuem aplicabilidade imediata, pois estas necessitam de uma norma ulterior para garantir sua efetividade. A omissão do Poder Público em regulamentar determinada matéria prevista no texto constitucional é que prejudica a aplicabilidade da norma constitucional.

Os direitos e as liberdades fundamentais estão previstos no art. 5º da Constituição Federal. Quanto às prerrogativas inerentes à nacionalidade, estas se encontram no art. 12 e 13 do mesmo diploma legal, enquanto que as inerentes à soberania estão no art. 1º, parágrafo único, e às inerentes à cidadania, nos art. 14 e 15.

Há, na doutrina brasileira, uma controvérsia acerca do alcance do art. 5º, LXXI, da CRFB/88, que versa sobre o mandado de injunção. São três as correntes que divergem sobre o tema.

Há a corrente mais restritiva em relação ao texto constitucional, que entende que, ao se referir à expressão “prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”, o legislador constituinte quis restringir os “direitos e liberdades constitucionais” a estes bens jurídicos.

Uma outra corrente, menos restritiva que a primeira, defende que os direitos e as liberdades constitucionais tutelados pelo mandado de injunção seriam somente os constantes do Título II da Carta Magna.

Já a terceira corrente, que é a majoritária, adota uma interpretação mais elástica da redação do art. 5º, LXXI, entendendo que os direitos, liberdades e prerrogativas constitucionais, a serem protegidos pelo Mandado de Injunção, não são somente os direitos e garantias fundamentais previstos no Título II da CRFB/88, mas sim todos os previstos no texto constitucional, pois não há qualquer restrição no art. 5º, LXXI, e quanto às prerrogativas constitucionais, estas sim, inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.¹²

Entendemos ser a terceira corrente a mais coerente, pois a intenção do legislador constituinte foi a de dar maior efetividade às normas inscritas na Constituição Federal. Sendo assim, o mandado de injunção deverá ser admitido para assegurar o exercício de qualquer direito, liberdade ou prerrogativa previstos na Carta que estejam sendo obstados em virtude da omissão legiferante.

¹² PIOVESAN, Flávia C. **Proteção judicial contra omissões legislativas**: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção. São Paulo: RT, 2003. p. 139-140.

Com efeito, deduzimos que os direitos fundamentais amparados pelo mandado de injunção são todos aqueles inseridos no texto constitucional, sendo certo, ao nosso ver, que em relação às prerrogativas atinentes à soberania, nacionalidade ou à cidadania é prescindível que tenha fundamento direto na Constituição, basta que essas prerrogativas estejam previstas em alguma lei infraconstitucional necessite de alguma norma regulamentadora para sua efetiva eficácia. Aí caberia o Mandado de Injunção para solucionar aquela situação subjetiva, cabendo ao Poder Judiciário ao reconhecer a omissão legislativa – naqueles casos onde contenha “os contornos jurídicos mínimos” – declarar o direito e entregar a prestação jurisdicional naquele caso concreto, assegurando-se eventual direitos fundamentais e prerrogativa do indivíduo em face da inação legislativa, afastando, por conseguinte, qualquer prejuízo que possa sofrer o impetrante em decorrência do ato normativo

O Supremo Tribunal Federal acompanha o entendimento da terceira corrente, que amplia a proteção constitucional, conferida através do mandado de injunção. A Corte defende o uso do *writ* em relação a todas as normas constitucionais que carecem de regulação por norma infraconstitucional, pois considera que o inadimplemento do dever de legislar desvaloriza a Constituição Federal na medida em que inviabiliza o exercício das prerrogativas, liberdades e direitos previstos nesse *codex*. Nesse sentido, temos o MI 472/DF, cuja ementa encontra-se na seção a seguir.

3.1.1 Legitimidade e competência

Possui legitimidade ativa para ajuizar mandado de injunção qualquer pessoa, titular do direito constitucional que esteja sendo obstado, em virtude da falta de norma regulamentadora. Com efeito, não precisa ser cidadão para impetrar mandado de injunção, pois mesmo aquele que esteja com seus direitos políticos suspensos ou mesmo o estrangeiro residente no país estarão legitimados para propor a ação.

E a exemplo do que ocorre com o Mandado de Segurança Coletivo (art. 5º, LXX, CRFB/88), apesar da ausência de previsão expressa na Constituição Federal, por analogia, as entidades de classe ou associativas e os sindicatos devidamente constituídos, substituindo processualmente seus membros ou filiados, podem ajuizar Mandado de Injunção Coletivo.¹³

Nesse sentido, firmou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO - IMPETRAÇÃO DEDUZIDA POR CONFEDERAÇÃO SINDICAL - POSSIBILIDADE - NATUREZA JURÍDICA DO WRIT INJUNCIONAL - TAXA DE JUROS REAIS (CF, ART. 192, § 3º) - OMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL - FIXAÇÃO DE PRAZO PARA LEGISLAR - DESCABIMENTO, NO CASO - WRIT DEFERIDO. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO - ADMISSIBILIDADE. Entidades sindicais dispõem de legitimidade ativa para a impetração do mandado de injunção coletivo, que constitui instrumento de atuação processual destinado a viabilizar, em favor dos integrantes das categorias que essas instituições representam, o exercício de liberdades, prerrogativas e direitos assegurados pelo ordenamento constitucional. [...] O desprestígio da Constituição - por inércia de órgãos meramente constituídos - representa um dos mais tormentosos aspectos do processo de desvalorização funcional da Lei Fundamental da República, ao mesmo tempo em que, estimulando gravemente a erosão da consciência constitucional, evidencia o inaceitável desprezo dos direitos básicos e das liberdades públicas pelos poderes do Estado. O inadimplemento do dever constitucional de legislar, quando configure causa inviabilizadora do exercício de liberdades, prerrogativas e direitos proclamados pela própria Constituição, justifica a utilização do mandado de injunção. [...]¹⁴.

Já a legitimidade passiva, de acordo com o entendimento do STF, recai somente sobre a autoridade ou órgão responsável pela omissão legislativa que impossibilita o exercício de um direito constitucional, pois eles têm o dever jurídico de emanar de provimentos normativos. O Supremo Tribunal Federal justifica sua posição através da própria natureza jurídico-processual do mandado de injunção, qual seja, uma ação judicial de índole mandamental¹⁵.

¹³ BARROSO, Luís Roberto. Ob. cit. p. 256.

¹⁴ MI 472 / DF, relator: Min. Celso de Mello, publicado no DJU em 02.03.2001, pp 00003.

¹⁵ MANDADO DE INJUNÇÃO - LIMITE DA TAXA DE JUROS REAIS (CF, ART. 192, PAR. 3.) - CONGRESSO NACIONAL E INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PRIVADA - LITISCONSORCIO PASSIVO INCABIVEL - AÇÃO JUDICIAL DE COBRANÇA EXECUTIVA - SUSPENSÃO CAUTELAR INDEFERIDA - DECISÃO INAPRECIÁVEL EM SEDE DE AGRAVO REGIMENTAL. - A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIRMOU-SE NO SENTIDO DO DESCABIMENTO DE AGRAVO REGIMENTAL CONTRA DESPACHO DO RELATOR QUE APRECIA MEDIDA LIMINAR EM SEDE DE MANDADO DE INJUNÇÃO. - SOMENTE PESSOAS ESTATAIS PODEM FIGURAR NO POLO PASSIVO DA RELAÇÃO PROCESSUAL INSTAURADA COM A IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE INJUNÇÃO, EIS QUE APENAS A ELAS É IMPUTÁVEL O DEVER JURÍDICO DE EMANAÇÃO DE PROVIMENTOS NORMATIVOS. - A NATUREZA JURÍDICO-PROCESSUAL DO INSTITUTO DO MANDADO DE INJUNÇÃO - AÇÃO JUDICIAL DE ÍNDOLE MANDAMENTAL - INVIABILIZA, EM FUNÇÃO DE SEU PRÓPRIO OBJETO, A FORMAÇÃO DE LITISCONSORCIO PASSIVO, NECESSÁRIO OU FACULTATIVO, ENTRE PARTICULARES E ENTES ESTATAIS. (MI-AgR 335 / DF, relator: Min. Celso de Mello, DJU em 17-06-1994 PP-15720).

O instituto do mandado de injunção é uma garantia constitucional, no âmbito de uma jurisdição constitucional subjetiva, voltada para dar eficácia plena a uma norma constitucional, solucionando o caso concreto que lhe é submetido. Desse modo, temos como clara a idéia de que a autoridade apontada como omissa não deve participar do processo, bastando apenas que se lhe dê ciência da mora legislativa a fim de que possa eventualmente adotar as providências tendentes a elaborar a norma faltante.

A doutrina pátria diverge sobre essa legitimidade passiva. Compartilhando da posição adotada pela Corte Suprema, temos Alexandre de Moraes, que diz:

Somente ao Poder Público é imputável o encargo constitucional de emanção de provimento normativo para dar aplicabilidade à norma constitucional. Em conclusão, somente pessoas estatais podem figurar no pólo passivo da relação processual instaurada com a impetração do mandado de injunção¹⁶.

De entendimento contrário, citamos o ilustre Professor Luís Roberto Barroso, que defende que os particulares ou entes públicos, devedores da prestação decorrente da norma inexistente, também deveriam figurar no pólo passivo, pois, desta forma, o indivíduo impossibilitado de exercer seu direito, conseguiria exercê-lo. Em razão do posicionamento da Egrégia Corte, o professor vê o mandado de injunção como uma ação constitucional de poucos, ou nenhum, efeitos práticos¹⁷.

Essa conclusão a que chegou o STF é explicada pela própria organização da Constituição no que concerne às competências dos tribunais para processar e julgar o mandado de injunção. O mandado de injunção há de dirigir-se contra o Poder, órgão, entidade ou autoridade que tem o dever de regulamentar a norma constitucional¹⁸. Essa legitimidade passiva, ou seja, em face de que órgão ou poder que será impetrado o mandado de injunção, que define qual o tribunal competente para apreciar o caso concreto.

A competência para processar e julgar originariamente o mandado de injunção está definida na Constituição Federal através dos artigos 102, I, “q”, 105, I, “h” e 121, § 4º, V. Donde se conclui que a competência será do Supremo Tribunal Federal, quando a incumbência de elaborar a norma regulamentadora for atribuída ao Presidente da República, ao Congresso Nacional, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, às mesas de uma das Casas Legislativas, ao Tribunal de Contas da União, a um dos Tribunais Superiores ou ao próprio Supremo Tribunal Federal. É de se notar que o critério adotado pelo legislador foi

¹⁶ MORAES, Alexandre de. Ob. cit. p. 182-183.

¹⁷ BARROSO, Luís Roberto. Ob. cit. p. 247.

¹⁸ STF – Questão de Ordem no MI nº 352/RS – Rel. Min. Néri da Silveira, publicado no DJU em 12.12.1997, pp 65569.

precisamente o de identificar o órgão encarregado de editar a norma regulamentadora. Com efeito, o Superior Tribunal de Justiça será competente para julgar o mandado de injunção quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal da administração direta ou indireta, excetuando-se os casos de competência do STF e dos órgãos da Justiça militar, da Justiça eleitoral, da Justiça do Trabalho e dos órgãos da Justiça Militar.

Embora essa hipótese não figure expressamente na Carta Política, e compreendendo que a competência para elaborar a norma integradora para a efetivação de direito, liberdade ou prerrogativa constitucionalmente previsto fixa a competência para processar e julgar o mandado de injunção, concluímos que as Constituições Estaduais, por força do disposto no § 1º do art. 125 da Constituição Federal, poderão atribuir aos Tribunais de Justiça Estaduais a competência para julgar Mandado de Injunção quando a ausência de norma regulamentadora for atribuída à Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Contas do Estado ou Município (nos municípios onde existam), ao próprio Tribunal de Justiça, à Câmara Municipal, ao Prefeito, ou a órgão ou autoridade estadual ou municipal, devendo o Tribunal de Justiça, de conformidade com seu regimento interno, nos termos permitidos pelo art. 96, I “a” da Constituição Federal atribuir ao seu órgão especial a competência para julgar o mandado de injunção.

3.1.2 Efeitos da decisão

Há muitas controvérsias sobre a finalidade do mandado de injunção. Ao proclamar que este instituto deve viabilizar o exercício de direito, liberdade ou prerrogativa, o constituinte avançou sobre dogmas do sistema jurídico pátrio.

Porém, como já observamos neste estudo, o constituinte tratou o instituto com certa imperfeição técnica, o que permitiu que algumas dúvidas sobre seus efeitos jurídicos fossem suscitadas.

Por não ser objeto do presente trabalho, será aqui citada somente a classificação proposta pelo constitucionalista Alexandre de Moraes¹⁹. Segundo sua classificação, podem-se dividir os diversos entendimentos doutrinários em dois grandes grupos: concretista e não concretista.

Para os doutrinadores que defendem a posição concretista, estando presentes os requisitos exigidos na Constituição Federal para o mandado de injunção, o Poder Judiciário, através de uma decisão constitutiva, declara a existência da omissão administrativa ou legislativa, e implementa o exercício do direito, ou da liberdade, ou da prerrogativa constitucional obstada em face da omissão, até que a norma seja regulamentada pelo órgão competente. Conforme a abrangência dos efeitos dessa decisão, a posição concretista se divide em concretista geral (efeito constitutivo *erga omnes*) e concretista individual (efeito constitutivo *inter partes*), de aplicação direta ou intermediária.

Já para os doutrinadores que adotam a posição não concretista, a decisão do mandado de injunção é meramente declaratória, ou seja, tem como objetivo somente declarar a omissão legislativa e dar ciência disso ao órgão responsável pela omissão, a fim de que sejam tomadas as providências cabíveis.

3.1.2.1 *Efeito constitutivo erga omnes*

Para a corrente concretista geral, o Poder Judiciário proclamaria uma decisão com efeitos *erga omnes*, através de uma norma geral e abstrata, a fim de programar o exercício da norma constitucional, até que fosse suprida a omissão pelo poder competente.

Os autores que defendem essa posição alegam que os beneficiados pelos direitos, liberdades e prerrogativas garantidos pela norma constitucional não podem ser prejudicados no exercício desses em razão da omissão do Congresso Nacional. Então, o Supremo Tribunal Federal, como Guardião da Constituição, deveria assegurar a efetividade dessas normas

¹⁹ MORAES, Alexandre de. Ob. cit. p. 186.

através das decisões dos mandados de injunção, de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito, conforme preceitua o art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. E assim que o poder público suprisse a omissão legislativa, a norma passaria automaticamente a ser regulada pela nova lei.

Para os críticos dessa corrente, dessa forma o Judiciário estaria agindo como se fosse o próprio Poder Legislativo, emanando normas que não estão incluídas na esfera de sua competência, definida pela própria Carta Política, colidindo, então, com o Princípio da Separação dos Poderes.

No julgamento do mandado de injunção nº 107/DF, analisado pelo Supremo Tribunal Federal²⁰, o Ministro Moreira Alves afirmou que se fosse conferida à decisão efeitos *erga omnes*, estaria “o Supremo, juiz ou tribunal que decidisse a injunção, ocupando a função do Poder Legislativo, o que seria claramente incompatível com o sistema de separação de poderes”. Nesse momento, a Corte Suprema rejeitou o ônus político de uma competência legislativa que não desejava, e equiparou os efeitos do mandado de injunção aos da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Notamos que a Corte Suprema não conferiu nesse momento uma interpretação especificamente constitucional, esvaziando o instituto do mandado de injunção ao empregar uma interpretação restritiva, entendendo que caberia apenas dar ciência ao órgão encarregado da elaboração da norma regulamentadora sem qualquer repercussão na situação subjetiva do impetrante, o que desencadeou uma série de críticas a esse posicionamento.

Todavia, o STF vem alterando suas decisões gradativamente e hoje já entende que deve formular a norma para o caso concreto, em caso de ausência de norma regulamentadora. Entendam formular norma não no sentido de criar uma, pois assim estaria invadindo a competência do Legislativo, e ferindo preceitos constitucionais, mas sim, no de aplicar subsidiariamente, no que couber, as já existentes, a fim de prestar a tutela jurisdicional pretendida.

3.1.2.2 *Efeito constitutivo inter partes*

²⁰ STF – Mandado de Injunção nº 107-3. Rel. Min. Moreira Alves, publicado no DJU, Seção I, 21.09.1990, p. 9.782.

Já para a corrente concretista individual, a decisão sobre o Mandado de Injunção gera efeitos somente entre as partes do processo, ou seja, o autor da ação poderá exercitar seu direito, liberdade ou prerrogativa prevista na norma constitucional não regulamentada, desde que resguardados os direitos de terceiros. Nesta hipótese, o Judiciário declara a mora legislativa, bem como constitui uma norma regulamentadora para permitir a viabilização da pretensão do requerente, como esclarece o ilustre Canotilho:

o mandado de injunção não tem por objeto 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 poderes²¹.

Essa espécie, no Supremo Tribunal Federal, subdivide-se em duas: direta e intermediária.

O efeito constitutivo imediato (posição concretista individual direta) é o que, imediatamente após ser julgado procedente o Mandado de Injunção pelo Poder Judiciário, é efetivado através da implementação da eficácia da norma constitucional, beneficiando-se apenas o impetrante. Este efeito é defendido pelos Ministros Carlos Velloso e Marco Aurélio²².

Já a posição concretista individual intermediária, adotada no STF pelo Ministro Néri da Silveira, defende que, após julgar a procedência do Mandado de Injunção, a Suprema Corte deva fixar um prazo para que o poder omissivo elabore a regulamentação da norma constitucional que impede o exercício do direito, liberdade ou prerrogativa, e, se mesmo assim, o poder competente pela elaboração da norma permanecer inerte, o Poder Judiciário estabeleça as condições necessárias ao exercício do direito por parte do autor da demanda.

3.1.2.3 *Efeito declaratório*

²¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. (Coord. Sálvio de Figueiredo Teixeira). **As garantias do cidadão na justiça**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 88, *apud* MORAES, Alexandre de. Ob. cit. p. 187.

²² STF – Mandado de Injunção nº 321-1 – Rel. Min. Carlos Velloso, publicado no DJU, Seção I, 30.07.1994, p. 26.164; STF – Mandado de Injunção nº 431-5, Rel. Min. Celso de Mello, publicado no DJU, Seção I, 23.09.1994, p. 25.325.

Para os que defendem a posição não concretista, e esta era a posição dominante adotada pelo Supremo Tribunal Federal, o Mandado de Injunção não pode compelir o Poder Legislativo, ou os órgãos administrativos, à elaboração da norma que deveria regulamentar o direito, a liberdade ou a prerrogativa garantidos constitucionalmente, e obstados de serem exercidos em face dessa mora.

Assim, a finalidade específica do mandado de injunção é tão somente o reconhecimento formal por parte do poder ou órgão responsável pela omissão legislativa. Dessa forma, essa corrente acabou por equiparar os efeitos do mandado de injunção aos da ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, § 2º, CRFB/88), apesar de serem institutos diferentes.

A corrente não concretista firmou-se no sentido de valorizar o Princípio da Separação dos Poderes, em detrimento do texto expresso da Constituição Federal, especialmente em detrimento das garantias fundamentais.

Porém, devemos observar que o Supremo Tribunal Federal vem ampliando seu entendimento em relação aos efeitos do Mandado de Injunção, deixando de ser absolutamente filiado à corrente não concretista. Exemplo, nesse sentido, são os recém-julgados Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA, que versam sobre o direito de greve dos servidores públicos.

Nesses julgados, a Corte Suprema, tendo em vista a mora legislativa em conferir eficácia ao art. 37, VII, da Constituição Federal, procurou adotar uma solução que eliminasse a ausência de regulamentação legal para a greve dos servidores públicos, bem como dotar o instituto do mandado de injunção de maior eficácia enquanto ação voltada para coibir omissões dos Poderes Públicos, que prejudiquem o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas constitucionais.

Então, ficou decidido que a Lei nº 7.783/89, que regulamenta o direito de greve dos trabalhadores celetistas, será aplicada aos movimentos paredistas titularizados por servidores públicos naquilo que não for colidente com a natureza estatutária do vínculo estabelecido pelos funcionários públicos e a Administração Pública, enquanto o Poder Legislativo não editar diploma legal específico.

Dessa forma, podemos entender que o STF esteja evoluindo no sentido de se filiar à corrente concretista individual, pois, mais uma vez, nesses julgados sobreditos, reconheceu a

mora legislativa, mas dessa vez, constituiu uma norma para viabilizar o exercício do direito de greve dos servidores públicos.

4 A EFETIVIDADE DO DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Para entendermos a evolução jurisprudencial do STF nos julgamentos de mandados de injunção que visam à garantia do exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, é necessário compreendermos a aplicabilidade e a efetividade das normas constitucionais brasileiras.

Sabemos que não existem normas constitucionais destituídas de eficácia jurídica. Como ensina José Afonso da Silva,

Eficácia é a capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. Por isso é que se diz que a ‘eficácia jurídica’ da norma designa a ‘qualidade de produzir, em maior ou menos grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita’; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade²³.

²³ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. rev, ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p. 66.

Então, todas as normas constitucionais produzem efeitos jurídicos. Porém, algumas normas constitucionais possuem eficácia que não manifestam seus efeitos jurídicos plenamente, como pretendidos pelo constituinte, enquanto não forem emitidas que as regulem.

A doutrina tradicional, sem se aprofundar muito no estudo da norma, adota uma classificação sobre a aplicabilidade das normas constitucionais que considera que algumas normas constitucionais podem ser aplicadas diretamente pelo Poder Judiciário, pois possuem conteúdo normativo suficiente (normas constitucionais de eficácia plena); outras, pelo contrário, necessitam de uma complementação legislativa para que lhes seja conferida plena aplicabilidade (normas constitucionais de eficácia limitada).

Nesta linha, pode-se falar que a carga normativa de cada dispositivo dependerá da forma em que foi textualmente estabelecida, e nesse ponto, terá maior ou menor normatividade, que é a potencialidade de um dispositivo constitucional surtir todos os efeitos desejados pelo legislador.

4.1 Classificação das normas constitucionais adotada por José Afonso da Silva

Abordando o tema da aplicabilidade das normas constitucionais mais aprofundadamente, o eminente José Afonso da Silva sentiu a necessidade de fazer uma separação tricotômica entre as normas constitucionais que exigem uma legislação posterior para sua regulação, pois algumas dessas não poderiam simplesmente ser classificadas como normas de eficácia limitada.

Então, para classificar as normas constitucionais quanto à eficácia e aplicabilidade, José Afonso da Silva dividiu-as em: a) normas constitucionais de eficácia plena; b) normas constitucionais de eficácia contida; c) normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida.

4.1.1 Normas constitucionais de eficácia plena

De acordo com essa divisão proposta, as normas constitucionais de eficácia plena são aquelas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, seus efeitos essenciais, ou seja, os objetivos visados pelo legislador constituinte.

Podemos, então, dizer que as normas de eficácia plena são de aplicabilidade direta, imediata e integral sobre os interesses, objeto de sua regulamentação jurídica. São de aplicabilidade imediata porque são dotadas de todos os meios e elementos necessários à sua executoriedade. O que significa que os direitos originados em virtude da edição dessas normas podem ser usufruídos imediatamente, pois são originados de comandos certos e definidos, não restando dúvida sobre sua aplicação.

Citando o autor dessa classificação, quando ele discorre sobre as normas constitucionais de eficácia plena, que:

Todas as normas regulam certos interesses em relação a determinada matéria. Não se trata de regular a matéria em si, mas de definir certas situações, comportamentos ou interesses vinculados a determinada matéria. Quando essa regulamentação normativa é tal que se pode saber, com precisão, qual a conduta positiva ou negativa a seguir, relativamente ao interesse descrito na norma, é possível afirmar-se que esta é completa e juridicamente dotada de plena eficácia, embora possa não ser socialmente eficaz. Isso se reconhece pela própria linguagem do texto, porque a norma de eficácia plena dispõe peremptoriamente sobre os interesses regulados²⁴.

Analisando a Constituição Federal, temos como exemplos de normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata: a) art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (...)”; b) art. 44: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.”; c) art. 226, § 1º: “O casamento é civil e gratuita a celebração.”

Esses são exemplos de normas constitucionais que não exigem a elaboração de novas normas legislativa para que completem seu alcance ou sentido, ou que fixe seu conteúdo, pois elas já estão suficientemente explícitas na definição dos interesses nelas regulados.

4.1.2 Normas constitucionais de eficácia contida

²⁴ Ibid. p. 99

As normas constitucionais de eficácia contida, tais quais as normas constitucionais de eficácia plena, também são normas que incidem imediatamente e produzem (ou podem produzir) todos os efeitos desejados pelo legislador constituinte, mas prevêm meios normativos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites.

Dessa forma, as normas constitucionais de eficácia contida são de aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, pois estão sujeitas a limitações previstas ou dependentes de regulamentação legal infraconstitucional que possam restringir sua eficácia e aplicabilidade. Outrossim, se não houver restrição pela lei que a norma constitucional previu, a norma será de aplicabilidade imediata e expansiva.

Ao contrário do que ocorre com as normas constitucionais de eficácia limitada, enquanto o legislador ordinário não expedir a norma restritiva, a eficácia da norma será plena, pois o legislador constituinte deu normatividade suficiente aos interesses vinculados à matéria de que cogitam.

Algumas dessas normas constitucionais de eficácia contida contêm um conceito ético-juridicizado (bons costumes, ordem pública, paz social, etc.) como valor societário ou político a preservar, que implica a limitação de sua eficácia, pois o Estado tende a ser cada vez mais social, dando prevalência aos interesses coletivos, em detrimento aos individuais. Então, o constituinte fez questão de resguardar os direitos de determinada coletividade, ainda que deixasse a regulação desses direitos para os legisladores ordinários.

Conceituando, nos dizeres de José Afonso da Silva:

Normas de eficácia contida, portanto, são aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados²⁵.

Como exemplos de normas constitucionais de eficácia contida, extraímos da Constituição Federal os artigos: a) art. 5º, XIII: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações que a lei estabelecer;”; b) art. 7º, XXI: “aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de 30 dias, nos termos da lei;”; c) art. 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto,

²⁵ Idib. p. 116.

com valor igual para todos, e nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.”

4.1.3 Normas constitucionais de eficácia limitada

Já as normas constitucionais de eficácia limitada são as que, após a entrada em vigor da constituição, não produzem seus efeitos essenciais, pois o legislador constituinte, por um motivo qualquer, não regulou suficientemente uma normatividade o bastante para que a norma pudesse produzir os efeitos desejados, deixando então, que o legislador ordinário, disciplinasse a matéria.

Assim sendo, as normas constitucionais de eficácia limitada são de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, pois somente incidem totalmente sobre os interesses tutelados por elas depois que uma normatividade ulterior lhes dê a eficácia plenamente. No entanto, como todas as demais normas constitucionais, possuem eficácia mínima, invalidando normas posteriores ou não recepcionando as anteriores que lhes sejam contrárias.

Para José Afonso da Silva, as normas constitucionais de eficácia limitada subdividem-se em normas definidoras de princípio institutivo ou organizativo e em normas definidoras de princípio programático. Nas palavras do respeitado autor,

São, pois, normas constitucionais de princípio institutivo aquelas através das quais o legislador constituinte traça esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, entidades ou institutos, para que o legislador ordinário os estructure em definitivo, mediante lei²⁶.

Como exemplos de normas constitucionais de eficácia limitada, definidoras de princípio institutivo, na Carta Política, temos: a) Art. 32, § 4º: “Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.”; b) Art. 22, parágrafo único: “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”; c) Art. 88: “A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.”

²⁶ Ibid. p. 126.

Já as normas constitucionais de eficácia limitada, definidoras de princípio programático, são

aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, judiciais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado²⁷.

Como exemplos, citamos: a) art. 7º, XX: “proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;”; b) art. 193: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.” c) art. 226: “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.”

4.2 Classificação das normas constitucionais adotada por Luís Roberto Barroso

O Professor Luís Roberto Barroso não se propôs, em seu estudo, a criar novas categorias das normas constitucionais quanto à sua efetividade. Ao contrário, o mestre propôs uma ordenação das já existentes, de acordo com a classificação adotada por José Afonso da Silva, a fim de articulá-las em função do conteúdo e finalidade predominantes nas normas constitucionais.

Essa sistematização adotada por Barroso visa reduzir a discricionariedade dos poderes públicos na aplicação da Constituição Federal, bem como propiciar ao Poder Judiciário a utilização de um critério mais científico durante a interpretação das normas constitucionais, especialmente no tocante às omissões dos Poderes Executivo e Legislativo na aplicação dessas normas.

²⁷ Ibid. p. 138.

Nesse raciocínio, Luís Roberto Barroso classificou as normas constitucionais, quanto à sua efetividade em: a) normas constitucionais de organização; b) normas constitucionais definidoras de direito; c) normas constitucionais programáticas.

4.2.1 Normas constitucionais de organização

Em toda Carta Política, há uma categoria específica de regras destinada à ordenação dos poderes do Estado, bem como à criação e organização de órgãos públicos e a definição de suas atribuições e competências. As normas constitucionais de organização, portanto, são as que têm por objeto organizar o exercício do poder político.

As normas de organização não se confundem com as normas de conduta, que são as normas que regem comportamentos da vida em coletividade, em função de valores cuja preservação foi tida por conveniente. Já as normas de organização, não se destinam a regular comportamentos de grupos ou de indivíduos, pois elas disciplinam a própria criação e aplicação das normas de conduta. As normas de organização não se apresentam como juízos hipotéticos, pois possuem efeito constitutivo imediato das situações que enunciam.

Conforme ensinamentos de Miguel Reale,

o que caracteriza (as normas de organização) é a obrigação objetiva de algo que deve ser feito, sem que o dever enunciado fique subordinado à ocorrência de um fato previsto, do qual possam ou não resultar determinadas conseqüências. Ora, não havendo a alternativa do cumprimento ou não da regra, não há que falar em hipoteticidade²⁸.

Como exemplos dessas normas, podemos citar alguns artigos, todos da Constituição Federal de 1988: a) art. 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”; b) art. 84: “Compete privativamente ao Presidente da República.”; c) art. 101, parágrafo único: “Os Ministros do Supremo Tribunal Federal

²⁸ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1973. p. 135, *apud* BARROSO, Luís Roberto. Op. cit. p. 97.

serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.”.

4.2.2 Normas constitucionais definidoras de direitos

As modernas Constituições, além de organizarem os poderes estatais, resguardam os direitos fundamentais dos indivíduos submetidos à soberania estatal. As normas constitucionais definidoras de direitos, portanto, têm por objeto fixar os direitos fundamentais dos indivíduos.

Embora haja algumas discussões doutrinárias, podemos agrupar os direitos fundamentais em quatro grandes categorias, que são: os direitos individuais, os direitos sociais, os direitos políticos e os direitos difusos.

Nesse tema, o que nos chama mais a atenção, tendo em vista o objetivo do presente estudo, são os direitos sociais, pois, entre eles, encontra-se o direito de greve dos trabalhadores. A proteção dos direitos sociais surge quando o Estado, antes estritamente liberal, percebe que ele deve promover certas prestações positivas, a fim de melhorar as condições de vida dos indivíduos, bem como promover uma igualdade material.

Essa intervenção estatal tem por fim neutralizar as distorções econômicas geradas na sociedade, assegurando direitos que dizem respeito à segurança social, ao trabalho, ao salário digno, à liberdade sindical, à paralisação das atividades laborativas como forma de reivindicação, à participação nos lucros das empresas, à educação, ao acesso à cultura, entre outros.

Os direitos sociais visam à tutela de necessidades básicas dos indivíduos, enquanto coletividade, como alimentação, saúde, instrução e rendimentos mínimos para a subsistência, constituindo-se como verdadeiros pressupostos para o exercício dos demais direitos (como os individuais, os políticos) e liberdades. Desse modo, a efetivação dos direitos sociais é muito mais complexa e difícil de ser alcançada do que as demais classes.

Exemplos de normas constitucionais definidoras de direitos constantes da Carta Política de 1988 são: a) Art. 7º, X: “proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;”; b) Art. 9º: “É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.”; c) Art. 201: “A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:”.

4.2.3 Normas constitucionais programáticas

As normas constitucionais programáticas têm por objeto determinar princípios ou fixar programas a serem cumpridos pelo Estado. Essas normas apenas explicitam fins, sem indicação dos meios previstos para alcançá-los.

Sendo assim, as normas programáticas não conferem, de pronto, aos cidadãos, uma utilidade substancial, concreta, fruível positivamente e exigível quando negada²⁹. Porém, como José Afonso da Silva demonstrou, não existe norma constitucional destituída de eficácia jurídica.

As normas constitucionais programáticas são conceituadas por Pontes de Miranda como

aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são como programas dados à sua função³⁰.

Dessa forma, essas normas constitucionais são dirigidas aos órgãos estatais, e têm por característica informar como o Poder Legislativo irá atuar ao editar leis, como a Administração e a Justiça irão aplicar estas leis, de ofício ou contenciosamente. E, assim, quando os atos de quaisquer dos Poderes se desviam da diretriz determinada pela norma

²⁹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Eficácia das normas constitucionais sobre a justiça social**. Tese apresentada à IX Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Florianópolis, 1982. *apud* BARROSO, Luís Roberto, Ob. cit. p. 120.

³⁰ MIRANDA, Pontes de. *apud* BARROSO, Luís Roberto Barroso. Ob. cit. p.119.

superior, ficam eles viciados por inconstitucionalidade, e que deve ser pronunciada pela instância competente.

Na Carta Magna de 1988, observamos dispositivos que contêm alguns dos fins públicos que devam ser realizados pelo Estado, como por exemplo: a) Art. 170, III: “função social da propriedade;”; b) Art. 193: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.”; c) Art. 215: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.”.

5 O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA

Como já dito anteriormente, o Supremo Tribunal Federal entendia que o direito de greve dos servidores públicos dependia da edição de uma lei, antes complementar, agora específica, de acordo com a alteração produzida pelo advento da Emenda Constitucional nº 19/98, nos termos do art. 37, VII, para que esse direito pudesse ser exercido.

O posicionamento majoritário do STF, ainda na vigência da redação original do art. 37, VII, era no sentido de que esta norma constitucional seria uma norma de eficácia limitada, conforme classificação proposta por José Afonso da Silva. Ou seja, enquanto não regulamentado o direito de greve dos servidores públicos, os destinatários dessa norma não poderiam exercer seu direito.

No julgamento do MI nº 20/DF, o Ministro Relator Celso de Mello expôs em seu douto voto esse pensamento da Egrégia Corte, em relação ao art. 37, VII, da Constituição Federal de 1988:

Vê-se, pois, no que concerne ao mérito do presente mandado de injunção, que a apreciação da causa remete, necessariamente, à análise do conteúdo e da aplicabilidade – imediata ou não – da norma inscrita no art. 37, VII, da Carta Política.

A Constituição Federal, ao reconhecer aos servidores públicos civis a prerrogativa do direito de greve no âmbito da Administração Pública, dispôs, em seu art. 37, VII, que, *verbis*:

“(…) o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar.”

Trata-se de regra provida de eficácia meramente limitada, cuja aplicabilidade depende, em consequência, da edição de ato legislativo que atue como requisito indispensável ao pleno desenvolvimento da normatividade do preceito constitucional em questão.³¹

Nesse mesmo julgado, o ilustre Ministro Sepúlveda Pertence declarou em seu voto, infelizmente sem que nenhum Ministro o acompanhasse, ser contrário ao posicionamento adotado pelos demais colegas, entendendo que a norma supracitada seria de eficácia contida, e não limitada, como podemos observar no trecho transcrito abaixo:

Mas a greve, já o recordou o eminente Ministro Marco Aurélio, é antes de tudo um fato, que historicamente não esperou pela lei para tornar-se uma realidade inextirpável da sociedade moderna. O que às vezes pretendeu o Direito positivo, e quase sempre condenado à inocuidade, foi proibi-la, foi vedá-la. Quando, ao contrário, a própria Constituição a declara um direito, isso basta para impedir que, à falta de lei, o fato se considere ilícito. Por isso, declarada a existência do direito de greve, em tese, cuida-se de direito que independe de regulação inferior. Portanto, no art. 37, VII da Constituição Federal, quando se prevê que esse direito será exercido nos termos e nos limites de lei complementar, leio a cláusula como autorização para imposição futura de termos e limites ao exercício de um direito, que, entretanto, não pode ficar paralisado à espera da lei.

Se é assim, na conhecida tipologia de José Afonso da Silva e de Crisafulli, o que se tem aqui, na minha leitura, é uma norma de eficácia contida e não, uma norma de eficácia limitada³².

Como podemos notar, o insigne Ministro já acenava, em 1994, no sentido de promover uma maior efetividade à norma inscrita no art. 37, VII, afirmando que o instituto da greve é um fato social e político positivado na Constituição Federal, e que, portanto, deveria ser exercido plenamente, cabendo à legislação infraconstitucional apenas definir os termos e

³¹ STF - Mandado de Injunção nº 20-4/DF, Rel. Min. Celso de Mello. Voto proferido no Tribunal Pleno pelo Min. Relator Celso de Mello, 19.05.1994.p. 15.

³² Ibidem. p. 48

limites ao exercício deste. Constataremos que a Suprema Corte só adotará o pensamento equivalente ao do Ministro Sepúlveda Pertence quase quinze anos depois.

Durante os primeiros anos de vigência da Constituição Federal de 1988, os poderes públicos chegavam a impor sanções, geralmente atribuídas à prática de faltas funcionais, aos servidores que participavam de greve, bem como também efetuavam o desconto da remuneração pelos dias parados, pois o entendimento à época era que, enquanto não regulado o direito de greve dos servidores públicos, não haveria de se falar em direito de greve por parte dos funcionários estatais.

Como já visto no presente estudo, a Carta de 1988 trouxe o instituto do mandado de injunção, a fim de viabilizar o exercício dos direitos constitucionais ante a falta de norma regulamentadora, conforme inteligência do art. 5º, LXXI.

Desse modo, as entidades representativas dos servidores públicos, que possuem legitimidade ativa para representar seus associados e impetrar mandado de injunção, buscaram o Poder Judiciário para a obtenção do provimento a fim de assegurar o exercício do direito de greve, mesmo sem a edição da lei, até então complementar, que deveria definir os termos e os limites desse direito.

O *leading case* referente ao direito de greve dos servidores públicos foi o famoso Mandado de Injunção nº 20/DF, já citado anteriormente, impetrado pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, em face do Congresso Nacional, devido à sua inércia legislativa em regular a matéria, e que foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

No precedente citado, o Pretório Excelso ratificou ser o art. 37, VII de eficácia limitada, declarando expressamente que, enquanto não editada a lei complementar prevista no dispositivo constitucional, os servidores públicos não poderiam exercer seu direito de greve. E adotando a posição não concretista, quanto aos efeitos do mandado de injunção, o STF se limitou a reconhecer a mora legislativa e a notificar o Congresso Nacional a respeito dessa omissão:

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 DE SUA CONFIGURAÇÃO - 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 auto-aplicabilidade, 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 doutrina³³.

Lamentavelmente, a Corte Constitucional não seguiu o voto do Ministro Sepúlveda Pertence, entendendo que a norma constitucional que garante o direito de greve dos servidores públicos civis era carente de legislação infraconstitucional para assegurar seu exercício, condicionando a ela sua efetividade, não se constituindo, assim, em uma norma auto-aplicável. Portanto, defenderam a tese de que, enquanto não editada a norma pelo Congresso Nacional, embora reconhecida a inércia estatal, o exercício do direito de greve estaria comprometido.

Analisando os votos proferidos no julgamento do MI nº 20/DF, observamos que, para reforçar o entendimento quanto à proibição do exercício do direito de greve dos servidores públicos, os ilustres Ministros utilizaram-se do forte argumento de que a prestação dos serviços públicos tidos como essenciais, não poderiam de forma alguma ser interrompidos. Para ilustrar, eis fragmentos dos votos do Ministro Celso de Mello (relator do MI nº 20/DF) e do Ministro Paulo Brossard:

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO³⁴:

³³ STF - Mandado de Injunção nº 20-4/DF, Rel. Min. Celso de Mello, publicado no DJU, 22.11.1996. p. 45690.

³⁴ STF - Mandado de Injunção nº 20-4/DF, Rel. Min. Celso de Mello, voto proferido no Tribunal Pleno pelo Min. Relator Celso de Mello, 19.05.1994. p. 09.

[...]

A importância do direito de greve, contudo, não pode prescindir da necessária observância aos princípios de supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços desenvolvidos pela administração estatal, especialmente daquelas atividades que, qualificadas pela nota de essencialidade, não podem sofrer, em hipótese alguma, qualquer tipo de interrupção.

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD³⁵:

[...]

A administração pública, pode-se dizer, é um arquipélago de serviços públicos. Que vem a ser um serviço público? Serviço público é aquele que é necessário à sociedade, existencial em relação à sociedade. Ora, se o serviço é necessário, ele não pode ser interrompido, indiscriminadamente e incondicionalmente.

O serviço público, exatamente por ser público, é necessário e sendo necessário não pode deixar de funcionar sob pena de deixar de ser necessário. Por isso se diz que é existencial em relação à sociedade. Daí o motivo pelo qual a Constituição proclama que o direito de greve será exercido, tratando-se de servidor público, nos termos e nos limites da lei.

Dez anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, promovendo a alteração da redação do art. 37, VII, substituindo a expressão “lei complementar” por “lei específica”, que teria por finalidade facilitar a regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis por parte do Poder Legislativo, pois bastaria para a aprovação da lei um quórum simples, e não mais, qualificado. O art. 37, VII, ficou então assim: “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;”.

Mesmo depois da mudança do texto original do art. 37, VII pelo legislador constituinte derivado, o Congresso Nacional, apesar da apresentação de diversos projetos de lei no sentido de regulamentar o exercício de direito de greve dos servidores públicos, não conseguiu aprovar uma lei específica para dar fim a essa insegurança jurídica.

Diante desse quadro, as entidades representativas dos servidores públicos civis, que como já vimos, têm legitimidade para representar seus filiados judicialmente, continuaram a impetrar mandados de injunção junto ao Supremo Tribunal Federal, para que fosse aplicada ao caso concreto então, subsidiariamente, enquanto não editada a norma específica para a classe, a Lei nº 7.783, de 28.06.1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho.

³⁵ STF – Mandado de Injunção nº 20-4/DF, Rel. Min. Celso de Mello, voto proferido no Tribunal Pleno pelo Min. Paulo Brossard, 19.05.1994. p. 50.

Tal pedido, porém, não foi acatado à época pela Egrégia Corte, que entendia não ser possível a aplicação por analogia da Lei nº 7.783/89, visando suplantando a omissão legislativa da matéria, em virtude, simplesmente, da alteração da redação do art. 37, VII, ao contrário do entendimento de alguns doutrinadores, para os quais a Lei nº 7.783/89 teria sido, após a edição da Emenda Constitucional nº 19/98, recepcionada pela norma constitucional.

No julgamento do MI nº 485/MT, impetrado pelo Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de Mato Grosso, em face do Congresso Nacional, que ocorreu perante o Pleno da Corte Suprema em 25.04.2002, a jurisprudência se assentou nesse sentido, nos termos que segue na ementa abaixo:

MANDADO DE INJUNÇÃO. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA. OMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL. 1. Servidor público. Exercício do direito público subjetivo de greve. Necessidade de integralização da norma prevista no artigo 37, VII, da Constituição Federal, mediante edição de lei complementar, para definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público. Precedentes. 2. Observância às disposições da Lei 7.783/89, ante a ausência de lei complementar, para regular o exercício do direito de greve dos serviços públicos. Aplicação dos métodos de integração da norma, em face da lacuna legislativa. Impossibilidade. A hipótese não é de existência de lei omissa, mas de ausência de norma reguladora específica. Mandado de injunção conhecido em parte e, nessa parte, deferido, para declarar a omissão legislativa.³⁶

Como podemos apreender, no referido julgado o STF entendeu que não era hipótese de aplicação por analogia da Lei Geral de Greve, fazendo uma interpretação restritiva e literal do art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil, que assevera que o juiz decidirá o caso concreto por analogia quando a lei for omissa.

No mesmo sentido, em 07/06/2006, foi julgado o MI 689/PB, impetrado pelo Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário da Paraíba, também em face do Congresso Nacional, e perante o STF, que reafirmou seu entendimento de ser inaplicável a Lei 7.783/89 para a regulação da matéria em tela:

MANDADO DE INJUNÇÃO. CONCESSÃO DE EFETIVIDADE À NORMA INSCRITA NO ARTIGO 37, INCISO VII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL N. 7.783/89, QUE REGE O DIREITO DE GREVE NA INICIATIVA PRIVADA, ATÉ QUE SOBREVENHA LEI REGULAMENTADORA. LEGITIMIDADE ATIVA DE ENTIDADE SINDICAL. MANDADO DE INJUNÇÃO UTILIZADO COMO SUCEDÂNEO DO MANDADO DE SEGURANÇA. NÃO-CONHECIMENTO. 1. O acesso de entidades de

³⁶ STF – Mandado de Injunção nº 485/MT – Rel. Min. Mauricio Corrêa, publicado no DJU, 23.08.2002. p. 00071.

classe à via do mandado de injunção coletivo é processualmente admissível, desde que legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano. 2. Este Tribunal entende que a utilização do mandado de injunção como sucedâneo do mandado de segurança é inviável. Precedentes. 3. O mandado de injunção é ação constitutiva; não é ação condenatória, não se presta a condenar o Congresso ao cumprimento de obrigação de fazer. Não cabe a cominação de pena pecuniária pela continuidade da omissão legislativa 4. Mandado de injunção não conhecido³⁷.

Para melhor compreensão da posição adotada pelo STF, transcrevemos o voto do Ministro Relator do MI nº 485/MT, Ministro Maurício Corrêa, que fala da impossibilidade da utilização da Lei Geral de Greve para regular o direito de greve dos servidores públicos, e da vital importância para a coletividade dos serviços públicos, e que portanto, para que sejam interrompidos, tem que existir uma legislação específica.

Não merece acolhida, contudo, o pedido para que, na ausência da legislação pertinente, seja aplicada aos servidores públicos a Lei 7.783/89, dado que somente “quando a lei for omissa” caberá ao juiz decidir a questão “de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito” (LICC, artigo 4º). No caso em exame, **a hipótese não é de existência de lei omissa**, mas de **ausência de legislação específica** para disciplinar a matéria pertinente ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos.

O serviço público tem atribuições próprias e prestações inadiáveis e está comprometido com as necessidades da coletividade, a qual o Estado tem o dever de prestar assistência. Entendo, por isso, ser complexa a aplicação da norma legal que dispõe sobre o direito de greve dos trabalhadores privados, para disciplinar a paralisação dos serviços públicos³⁸. (grifo do autor)

Pouco tempo depois dos julgamentos dos mandados de injunção supra transcritos, o Supremo Tribunal Federal, surpreendentemente, passou a rever seu posicionamento acerca do direito de greve dos servidores públicos, assegurado pela Carta Política em seu art. 37, VII, que essa Egrégia Corte entendia como sendo uma norma constitucional de eficácia limitada, como já analisamos na presente monografia, bem como seu entendimento pela não utilização da Lei nº 7.783/89 para regular a matéria conquanto não fosse suprida a omissão legislativa.

Essa mudança de entendimento dos Ministros da Corte Constitucional foi concretizada, no fim do ano passado, através dos julgamentos dos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA, em que o Pretório Excelso, com base nos votos proferidos pelo Ministro Gilmar Mendes, posicionou-se, majoritariamente, a favor da utilização subsidiária da Lei nº 7.783/89, a fim de reduzir os efeitos prejudiciais provocados pela mora indesculpável do Congresso Nacional em legislar sobre o direito de greve dos servidores públicos civis,

³⁷ STF – Mandado de Injunção nº 689/PB – Rel. Min. Eros Grau, publicado no DJU, 18.08.2006. p.00019.

³⁸ STF – Mandado de Injunção nº 485/MT – Rel. Min. Maurício Corrêa. Voto proferido no Tribunal Pleno pelo Min. Relator Maurício Corrêa, 25.04.2002. p. 6-7.

regulamentando, assim, o art. 37, VII, da Constituição Federal, conforme noticiado através do Informativo nº 485, do Supremo Tribunal Federal:

O Tribunal concluiu julgamento de três mandados de injunção impetrados, respectivamente, pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Espírito Santo - SINDIPOL, pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa - SINTEM, e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará - SINJEP, em que se pretendia fosse garantido aos seus associados o exercício do direito de greve previsto no art. 37, VII, da CF (“*Art. 37. ... VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;*”) — v. Informativos 308, 430, 462, 468, 480 e 484. O Tribunal, por maioria, conheceu dos mandados de injunção e propôs a solução para a omissão legislativa com a aplicação, no que couber, da Lei 7.783/89, que dispõe sobre o exercício do direito de greve na iniciativa privada.

No MI 670/ES e no MI 708/DF prevaleceu o voto do Min. Gilmar Mendes. Nele, inicialmente, teceram-se considerações a respeito da questão da conformação constitucional do mandado de injunção no Direito Brasileiro e da evolução da interpretação que o Supremo lhe tem conferido. Ressaltou-se que a Corte, afastando-se da orientação inicialmente perfilhada no sentido de estar limitada à declaração da existência da mora legislativa para a edição de norma regulamentadora específica, passou, sem assumir compromisso com o exercício de uma típica função legislativa, a aceitar a possibilidade de uma regulação provisória pelo próprio Judiciário. Registrou-se, ademais, o quadro de omissão que se desenhou, não obstante as sucessivas decisões proferidas nos mandados de injunção. Entendeu-se que, diante disso, talvez se devesse refletir sobre a adoção, como alternativa provisória, para esse impasse, de uma moderada sentença de perfil aditivo. Aduziu-se, no ponto, no que concerne à aceitação das sentenças aditivas ou modificativas, que elas são em geral aceitas quando integram ou completam um regime previamente adotado pelo legislador ou, ainda, quando a solução adotada pelo Tribunal incorpora “solução constitucionalmente obrigatória”. Salientou-se que a disciplina do direito de greve para os trabalhadores em geral, no que tange às denominadas atividades essenciais, é especificamente delineada nos artigos 9 a 11 da Lei 7.783/89 e que, no caso de aplicação dessa legislação à hipótese do direito de greve dos servidores públicos, afigurar-se-ia inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos, de um lado, com o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua, de outro. Assim, tendo em conta que ao legislador não seria dado escolher se concede ou não o direito de greve, podendo tão-somente dispor sobre a adequada configuração da sua disciplina, reconheceu-se a necessidade de uma solução obrigatória da perspectiva constitucional. No MI 712/PA, prevaleceu o voto do Min. Eros Grau, relator, nessa mesma linha. Ficaram vencidos, em parte, nos três mandados de injunção, os Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio, que limitavam a decisão à categoria representada pelos respectivos sindicatos e estabeleciam condições específicas para o exercício das paralisações. Também ficou vencido, parcialmente, no MI 670/ES, o Min. Maurício Corrêa, relator, que conhecia do *writ* apenas para certificar a mora do Congresso Nacional³⁹.

³⁹ Informativo STF nº 485, de 22 a 26 de outubro de 2007.

O voto proferido pelo eminente Ministro Gilmar Mendes nos precedentes supracitados indicam a aplicação da Lei 7.783/89, subsidiariamente, para regular o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, e têm como fundamentação o fato de que as greves realizadas pelos servidores públicos, nesses quase vinte anos de promulgação da Constituição Federal que lhes garantiu esse direito, estava acontecendo sem limites e condições pré-determinadas, em função do entendimento da Egrégia Corte adotado no julgamento do MI nº 20/DF, comprometendo, pois, a prestação satisfatória dos serviços públicos:

O direito de greve dos servidores públicos tem sido objeto de sucessivas dilações desde 1988. A Emenda Constitucional nº 19/1998 retirou o caráter complementar da Lei reguladora, a qual passou a demandar, unicamente, lei ordinária e específica para a matéria. Não obstante subsistam as resistências, é bem possível que as partes envolvidas na questão partam de premissas que favoreçam ao estado de omissão ou inércia legislativa.

A representação de servidores não vê com bons olhos a regulamentação do tema, porque visa a disciplinar uma seara que hoje está submetida a um tipo de lei da selva. Os representantes governamentais entendem que a regulamentação acabaria por criar o direito de greve dos servidores públicos. Essas visões parcialmente coincidentes têm contribuído para que as greves no âmbito do serviço público se realizem sem qualquer controle jurídico, dando ensejo a negociações heterodoxas, ou a ausências que comprometem a própria prestação do serviço público, sem qualquer base legal.

Mencionem-se, a propósito, episódios mais recentes relativos à greve dos servidores do judiciário do Estado de São Paulo e à greve dos peritos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que trouxeram prejuízos irreparáveis a parcela significativa da população dependente desses serviços públicos.

A não-regulação do direito de greve acabou por propiciar um quadro de selvageria com sérias conseqüências para o Estado de Direito. Estou a relembrar que Estado de Direito é aquele no qual não existem soberanos.

Nesse quadro, não vejo mais como justificar a inércia legislativa e a inoperância das decisões desta Corte.

[...]

No caso do direito de greve dos servidores públicos, afigura-se inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos (CF, art. 9º, *caput* c/c art. 37, VII), de um lado, com o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua (CF, art. 9º, §1º), de outro. Evidentemente, não se outorga ao legislador qualquer poder discricionário quanto à edição ou não da lei disciplinadora do direito de greve. O legislador poderá adotar um modelo mais ou menos rígido, mais ou menos restritivo do direito de greve no âmbito do serviço público, mas não poderá deixar de reconhecer o direito previamente definido na Constituição.

[...]

Nestes termos, considerada a omissão legislativa alegada na espécie, voto pelo conhecimento do Mandado de Injunção.

No mérito, acolho a pretensão tão-somente no sentido de que se aplique a Lei nº 7.783/1989 enquanto a omissão não seja devidamente regulamentada por Lei específica para os servidores públicos.

Nesse particular, ressalto ainda que, em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, não estou a afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de órgão competente, seja facultado ao juízo competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de se tratarem de “serviços ou atividades essenciais”, nos termos dos arts. 10 e 11 da Lei nº 7.783/1989.

[...] ⁴⁰

Esse novo posicionamento do STF indica agora que, para a Corte, a norma constitucional consubstanciada no art. 37, VII, da nossa Carta de 1988, é uma norma de eficácia contida, conforme a célebre classificação das normas constitucionais adotada por José Afonso da Silva.

Importante salientarmos também que o Pretório Excelso, ao decidir nesses mandados de injunção pela aplicação subsidiária da Lei nº 7.783/89, muda os efeitos tradicionais de suas decisões de mandados de injunção, pois passa a adotar uma posição concretista quanto aos efeitos da decisão do mandado de injunção, bem como atribui a essa decisão efeito constitutivo *erga omnes*, indicando uma solução para a omissão legislativa, e estendendo os efeitos para todos os abrangidos pela norma inscrita no art. 37, VII, não se limitando mais sua decisão somente à notificação ao Congresso Nacional em virtude da sua omissão legiferante. Essa posição adotada pelo STF, de estender os efeitos a todos os titulares desse direito subjetivo, e não limitá-los às partes envolvidas, não foi unânime. Votaram a favor da limitação da decisão à categoria representada pelos sindicatos nos mandados de injunção os Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Marco Aurélio.

Como podemos perceber, a Corte Constitucional concedeu efetividade à norma constitucional consubstanciada no art. 37, VII, que agora passa a ter aplicabilidade direta e imediata. Significa, na prática, que os servidores públicos civis poderão exercer seu direito de greve, apesar da falta de norma regulamentadora específica, haja vista a omissão legislativa do Congresso Nacional, observando, no que for pertinente, a Lei nº 7.783/89.

5.1 Possíveis conseqüências da aplicação por analogia da Lei nº 7.783/89

⁴⁰ STF – Mandado de Injunção nº 670-9/ES. Rel. Min. Mauricio Corrêa. Voto-vista do Min. Gilmar Mendes, 07.06.2006.

Vimos que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar os Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA, inovou sua jurisprudência acerca do exercício do direito de greve dos servidores públicos, pois decidiu pela aplicação subsidiária da Lei nº 7.783/89, enquanto não editada a lei específica a que se refere o art. 37, VII, da Carta Magna.

A Lei nº 7.783/89, conhecida como Lei Geral de Greve, foi editada um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a finalidade de dispor sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores comuns, assegurado pelo art. 9º dessa Carta, definir quais sejam as atividades essenciais e regular o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade que depende da prestação dos serviços desses trabalhadores, satisfazendo, portanto, o exigido no parágrafo 1º desse artigo.

A fim de não mais prejudicar o exercício do direito de greve dos servidores públicos, que sofrem com a mora legislativa, a Lei 7.783/89 será aplicada, no que couber, a fim de estabelecer termos e limites mínimos ao exercício desse direito.

Esse retardamento do Congresso Nacional em editar a lei específica de greve dos servidores públicos pode ser explicada pela notória intenção do poder público de limitar o direito constitucionalmente previsto através de dispositivos que acabam por impor ônus que não poderão ser suportados pelos funcionários grevistas.

A decisão do STF de aplicar subsidiariamente a Lei nº 7.783/89 aos servidores públicos não deixou dúvidas quanto ao momento em que cessará a aplicação dessa lei, que será quando a norma reguladora específica for promulgada pelo Poder Legislativo.

Para termos noção da morosidade legislativa, basta citarmos o Projeto de Lei nº 4.497/2001, apresentado pela Deputada Rita Camata. O referido Projeto de Lei tramita há sete anos na Câmara dos Deputados, em virtude das inúmeras discussões e polêmicas que a regulação da matéria impõem.

Atualmente, o projeto encontra-se em análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)⁴¹, pois foi apresentado, em maio deste ano, um Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.497/2001, pelo Relator deste, o Deputado Nelson Marquezelli.

Passemos então à análise das possíveis conseqüências da aplicação por analogia dos dispositivos da Lei 7.783/89 aos servidores públicos.

⁴¹ Informação obtida através do sítio da Câmara dos Deputados, junho de 2008.

Os servidores públicos poderão agora exercer seu direito de greve e sem receio de sofrer sanção de qualquer tipo, pois os art. 1º e 6º, § 2º da Lei 7.783/89, garantem esse movimento paredista, e proibem qualquer interferência, por analogia, do Estado, enquanto empregador. Compete aos servidores decidir sobre a oportunidade de exercer o referido direito e sobre os interesses que devam por meio dele defender, sendo vedado à Administração Pública, portanto, constranger o servidor ao comparecimento ao serviço ou tentar frustrar a divulgação do movimento grevista.

O art. 2º da Lei 7.783/89 define o que vem a ser o exercício do direito de greve legítimo: “Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.”.

Inegavelmente a Lei Geral de Greve possui dispositivos suficientemente claros que favorecem o movimento paredista.

Por outro lado, a aplicação dessa Lei aos servidores públicos, tal como proposto pelo STF, pode promover um enrijecimento à prática de paralisações no serviço público.

O ministro Gilmar Mendes, no seu voto quando do julgamento do MI 670/ES, já analisado nesta monografia, alegou que, em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, e, ainda de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto, será facultado ao juízo competente, mediante solicitação de órgão afetado, impor a observância de regime de greve mais severo, quando se tratar de serviços ou atividades essenciais.

O art. 10 da Lei nº 7.783/89, define quais serviços e atividades são considerados essenciais, e que devem ser mantidos no mínimo possível a fim de assegurar o atendimento das necessidades inadiáveis da população, como encerra o art. 11, da mesma Lei. São consideradas necessidades inadiáveis da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Caberá ao magistrado decidir quais atividades e serviços prestados pelos servidores públicos serão considerados essenciais, a fim de regular a prestação regular mínima suficiente a fim de atender à coletividade que dependa deles. De acordo com essa decisão, os sindicatos dos servidores deverão garantir essa prestação de serviços.

Portanto, os servidores públicos que prestam um desses serviços considerados essenciais, ao deflagrar a greve, não podem paralisar totalmente a prestação desses serviços,

pois a população não pode ser prejudicada em suas necessidades inadiáveis pelo movimento paredista, em decorrência da aplicação do princípio da continuidade dos serviços públicos.

Pelo princípio da continuidade dos serviços públicos o Estado é obrigado a não interromper a prestação dos serviços que disponibiliza, visto que os serviços públicos não podem sofrer solução de continuidade, especialmente os chamados serviços essenciais. Nesse sentido também dispõe o art. 22 da Lei nº 8.078/90, que é o Código de Defesa do Consumidor: “Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, **quanto aos essenciais, contínuos.**”(grifo nosso)

O art. 3º diz que: “Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho.”. Observamos, então, que configura como requisito para o exercício do direito de greve a tentativa de negociação das entidades representativas dos trabalhadores com o empregador. Por analogia, os servidores públicos, por meio de suas entidades representativas, deverão, antes de deflagrar a greve, tentar negociar suas reivindicações junto à Administração Pública, que, se por ventura restarem infrutíferas, ensejarão a faculdade da paralisação dos serviços prestados.

Como a maioria das reivindicações dos trabalhadores recai sobre aumento da remuneração, mister se faz ressaltar que a remuneração dos servidores públicos é sempre definida em lei, então o Estado, empregador no caso, e os servidores públicos, não podem transigir sobre a matéria já regulada. O que não impede que se discuta o conteúdo de projetos de lei que versem sobre a remuneração dos servidores.

A Lei 7.783/89 estabelece, também como requisito de validade do movimento paredista, o aviso prévio ao empregador sobre a paralisação. Entendemos ser esse requisito plenamente compatível com o caso dos servidores públicos, que devem então notificar a Administração sobre a paralisação de seus serviços, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, ou mínima de 72 (setenta e duas) horas, caso a paralisação seja de atividade ou serviço essencial, hipótese em que a comunicação também deverá ser feita à população diretamente interessada. Essa notificação à sociedade, a nosso ver, poderá feita através de publicação em jornal de grande circulação, por exemplo. É o que determina o art. 3º, parágrafo único e o art. 13.

O parágrafo único do art. 7º, da Lei Geral de Greve, diz que é vedada a rescisão do contrato de trabalho durante a greve. Por analogia, já que os servidores públicos são regidos

por um estatuto, e não pela CLT, ou seja, não têm um contrato de trabalho, entendemos que a Administração não pode levar a paralisação legítima dos servidores como falta funcional, muito menos, com pena de demissão, pois a greve é um direito constitucional, e que, conforme entendimento do STF, agora é aplicado plenamente.

Já o *caput* do art. 7º diz que, durante o período de greve, o contrato de trabalho fica suspenso, ou seja, os trabalhadores não prestarão seus serviços ao empregador, bem como também não farão jus à remuneração dos dias relativos à paralisação.

Em nosso entendimento, esse dispositivo não poderá ser aplicado em relação aos servidores públicos, pela justificativa da desigualdade de forças entre os pólos, pois, como já visto, o Estado é mais forte do que qualquer empresa privada. O Estado tem mecanismos de sobrevivência durante o movimento, dessa forma, podemos até vislumbrar a hipótese de postergação de uma eventual negociação com as entidades representativas dos servidores, para deixar de pagar os salários por um período tal que enfraqueceria o movimento paredista, em razão da perda dos rendimentos dos servidores, o que prejudicaria certamente o sustento dessas pessoas.

Entretanto, o STF determinou que caberá ao órgão jurisdicional competente para o julgamento dos dissídios de greve dos servidores públicos a decisão sobre o mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação. O art. 8º da Lei de Greve dos trabalhadores da iniciativa privada define que a Justiça do Trabalho, por iniciativa de qualquer das partes ou do Ministério Público do Trabalho, decidirá sobre a procedência, total ou parcial, ou improcedência das reivindicações, cumprindo ao Tribunal publicar, de imediato, o competente acórdão. Sobre a competência para decidir sobre os dissídios coletivos dos servidores público trataremos, versaremos na seção seguinte.

5.2 Da competência para apreciar os dissídios da greve

Ao decidir, o Supremo Tribunal Federal, pela aplicação da Lei 7.783/89, subsidiariamente, aos servidores públicos civis, enquanto no exercício do seu direito de greve,

essa Corte também se manifestou sobre a competência para apreciar os dissídios decorrentes dessa paralisação.

Assim, o Ministro Relator do MI 708/DF, Gilmar Mendes ressaltou a importância de se fixar a competência jurisdicional para apreciar os dissídios decorrentes da greve dos servidores públicos. Nesse sentido, decidiu-se aplicar, também por analogia, a Lei nº 7.701/88, que cuida da especialização das Turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos, até que norma específica seja editada.

O Informativo nº 485, Supremo Tribunal Federal apresenta a solução para a definição de competência para julgar os dissídios oriundos da greve dos servidores:

[...] Por fim, concluiu-se que, sob pena de injustificada e inadmissível negativa de prestação jurisdicional nos âmbitos federal, estadual e municipal, seria mister que, na decisão do *writ*, fossem fixados, também, os parâmetros institucionais e constitucionais de definição de competência, provisória e ampliativa, para apreciação de dissídios de greve instaurados entre o Poder Público e os servidores com vínculo estatutário. Dessa forma, no plano procedimental, vislumbrou-se a possibilidade de aplicação da Lei 7.701/88, que cuida da especialização das turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos.⁴²

Desse modo, por aplicação analógica do art. 2º, I, “a”, da Lei nº 7.701/88, se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma Região da Justiça Federal, ou ainda, abranger mais de uma Unidade da Federação, a competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça. Já para o caso da jurisdição no contexto estadual ou municipal, se a controvérsia estiver adstrita a uma Unidade da Federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça (também, por aplicação analógica, do art. 6º, da Lei nº 7.701/1988).⁴³

Estando, pois, a competência fixada para decidir sobre os dissídios oriundos do exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, estes agora podem exercer seu direito legalmente e, caso haja qualquer abuso ou ilegalidade, tanto por parte dos servidores, quanto por parte do Estado, cabe às partes recorrer à tutela jurisdicional.

⁴²Informativo STF nº 485, de 22 a 26 de outubro de 2007.

⁴³ STF – Mandado de Injunção nº 708-0/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Publicada ementa da decisão no DJU, 06.11.2007. p. 32.

6 CONCLUSÃO

Pelo exposto, concluímos que o direito de greve dos servidores públicos civis, a que se refere o art. 37, VII, da Constituição da República, constitui um direito social fundamental do cidadão. Por consequência, esse direito é inviolável, não podendo ser obstado por quaisquer alegações, desde que em conformidade com os demais direitos assegurados na Carta Política.

O texto constitucional estipula que uma lei específica deve definir os termos e os limites em que poderá ser exercitado o direito de greve dos servidores públicos. Verificamos, pois, que a referida norma ainda não foi editada pelo Congresso Nacional, o que suscita calorosas discussões sobre a efetividade, ou não, da norma constitucional que garante o direito em tela.

Como não poderia deixar de ser, inúmeras paralisações de servidores públicos ocorreram em todo o país durante a vigência da Carta Magna, pois o instituto da greve é o mecanismo pelo qual essa classe faz suas reivindicações junto ao seu empregador, o Estado. Essas reivindicações traduzem uma busca pela satisfação das necessidades de melhorias na relação empregatícia que ora se contempla e que não podem aguardar o fim da omissão legislativa para serem atendidas.

As divergências sobre a efetividade da norma inscrita no art. 37, VII, ocorrem tanto na doutrina especializada, quanto no Supremo Tribunal Federal, pois seus Ministros têm posições diversas a respeito da matéria.

Até bem pouco tempo, os mandados de injunção impetrados perante o STF, a fim de assegurar o exercício do direito de greve dos servidores públicos diante da falta de norma regulamentadora, como assegura o art. 5º, LXXI, da Constituição Federal, eram julgados e decididos no sentido de que o Poder Judiciário não poderia indicar uma norma para ser aplicada ao caso concreto, pois assim estaria exercendo o papel do Legislativo, entendendo que se o assim fizesse a fim de garantir o exercício do direito referido, estaria aquele Poder legislando, o que não lhe é permitido, em virtude do Princípio da Separação dos Poderes.

Entretanto, o entendimento dessa Egrégia Corte foi alterado quando do julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA, no fim do ano passado. Os Ministros, após minuciosos estudos e ponderações, tendo em vista a insegurança jurídica que o exercício do direito de greve dos servidores proporcionava, em virtude da falta de limites legais impostos, e a mora Congresso Nacional em regular a matéria, mesmo depois de inúmeras notificações feitas por aquela Corte para supressão dessa omissão legislativa, alteraram a jurisprudência da Suprema Corte, dando efetividade ao art. 37, VII, da Constituição Federal, através da aplicação subsidiária da Lei nº 7.783/89, que é a lei q disciplina o direito de greve dos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Essa mudança de entendimento do STF é louvável, pois é injusto limitar um direito constitucionalmente garantido em razão de ausência de normas que regulem seu exercício, ainda mais que essa ausência de normas é fruto de uma mora legislativa injustificável e lamentável, pois a Constituição da República foi promulgada há vinte anos. As razões que levam o Congresso Nacional a retardar a edição dessa lei são obscuras, mas temos que ressaltar que a lei servirá de instrumento à limitação estatal no tocante aos servidores públicos, o que nos faz pensar que essa mora possa ser proposital, infelizmente.

Apesar de atualmente os servidores públicos poderem exercitar seus direitos de greve, tendo como parâmetro, por analogia, a Lei nº 7.783/89, é de bom tom alertar que a edição de lei específica para regulamentar o art. 37, VII, da CRFB/88, ainda se faz necessária e urgente, pois como estudado na presente monografia, há peculiaridades na relação empregatícia entre os servidores e o Estado, e na prestação dos serviços públicos, que não podem sofrer solução de continuidade, especialmente os chamados serviços essenciais.

O art. 10 da Lei nº 7.783/89, que elenca quais serviços e atividades são considerados essenciais, deixa margem a dúvidas quanto a aplicação desse dispositivo analogamente aos servidores públicos, isto porque há serviços e atividades prestados pelo Estado, que não figuram no rol do referido artigo que, se interrompidos por completo, podem colocar toda a população em situação de calamidade.

As dúvidas que podem ocorrer em virtude da aplicação da Lei nº 7.783/89 para regulação do direito de greve dos servidores, como essa em relação à paralisação dos serviços essenciais prestados pelo Estado, bem como sobre abuso ou ilegalidade no exercício do direito, serão solucionadas pelo órgão jurisdicional competente. Também por analogia, o STF decidiu que, para definir a competência para julgar os conflitos oriundos da aplicação da Lei de Greve aos servidores públicos, será aplicada a Lei nº 7.701/88, que versa sobre a especialização das Turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos.

Somente com a ocorrência dos casos concretos, os magistrados irão decidir as questões que suscitadas em função da aplicação por analogia da Lei nº 7.783/89, pois há conseqüências previsíveis, mas que gerarão muita polêmica.

Um dos pontos mais sensíveis girará em torno da aplicação do art. 7º, da Lei nº 7.783/89, que diz que a participação em greve suspende o contrato de trabalho. Quanto aos trabalhadores regidos pela CLT, essa suspensão do contrato de trabalho significa que, se não há prestação da atividade laborativa, também não há de se falar em retribuição, ou seja, não há pagamento de salário. Já em relação aos servidores, essa aplicação por analogia será difícil e polêmica, já que os servidores públicos estão submetidos ao Estado através de estatuto, ou seja, estão vinculados por uma lei que dispõe sobre o regime jurídico adotado nessa relação, e não haverá suspensão da aplicação do estatuto, pois não há interrupção de aplicação de lei.

Se o magistrado entender pela aplicação do art. 7º da referida lei, a greve dos servidores poderá ficar seriamente comprometida, pois esses perderão força em razão da supressão de seus vencimentos, o que acarretará prejuízo em seu sustento. O Estado, ao contrário do empregador privado, não deixa de lucrar por causa do movimento paredista, ele somente deixa de atender as necessidades da população. E caberá ao Administrador público pesar essa balança, entre as necessidades da população, e as reivindicações dos servidores a serem atendidas.

Por essas e outras conseqüências, que só compreenderemos a partir do surgimento de novos movimentos grevistas, agora sob a égide, por analogia, da Lei nº 7.783/89, é que se faz

imprescindível a elaboração da lei ordinária específica para regular o exercício do direito constitucional fundamental de greve dos servidores públicos civis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. Constituição (1946). **Presidência da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em: 15 mai. 2008.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº 1 de 17 out. 1969. **Presidência da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm> Acesso em: 15 mai. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, 4 de junho de 1998. **Presidência da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm> Acesso em: 01 mai. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Presidência da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 01 mai. 2008.

BRASIL. Decreto-lei nº 5.452 de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Presidência da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 1º mai. 1943. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm> Acesso em: 01 mai. 2008.

BRASIL. Lei nº 1.802 de 5 de janeiro de 1953. Define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social, e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jan. 1953. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L1802.htm> Acesso em: 02 mai. 2008.

BRASIL. Lei nº 1.802 de 5 de janeiro de 1953. Define os crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social, e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jan. 1953. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L1802.htm> Acesso em: 02 mai. 2008.

BRASIL. Lei nº 4.430 de 1º de junho de 1964. Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal. **Presidência da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º jun. 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L4330.htm> Acesso em: 02 mai. 2008.

BRASIL. Lei nº 7.701 de 21 de dezembro de 1988. Dispõe sobre a especialização de Turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 dez. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7701.htm> Acesso em: 01 mai. 2008.

BRASIL. Lei nº 7.783 de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. **Presidência da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 jun. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7783.htm> Acesso em: 01 mai. 2008.

BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Presidência da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 dez. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm> Acesso em: 01 mai. 2008.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.497 de 17 de abril de 2001. Dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>> Acesso em: 02 jun. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo 485**. Disponível em:

<<http://www.stf.gov.br//arquivo/informativo/documento/informativo485.htm>>. Acesso em: 17 mai. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 107 / DF**. Disponível em:

<<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=107&classe=MI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20 mai. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 20 / DF**. Disponível em:

<<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=20&classe=MI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20 mai. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 352 / RS**. Disponível em:

<<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=352&classe=MI-QO&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20 mai. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 472 / DF**. Disponível em:

<<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=472&classe=MI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20 mai. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 485 / MT**. Disponível em:

<<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=485&classe=MI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20 mai. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MI 689 / PB**. Disponível em:
<<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=689&classe=MI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>.
Acesso em: 20 mai. 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DELGADO, Mauricio de. **Curso de direito do trabalho**. 5. Ed. São Paulo: LTr, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

EBERT, Paulo Roberto Lemgruber. O novo perfil da greve de servidores públicos. Análise da Lei nº 7.783/89 à luz dos acórdãos proferidos pelo STF no julgamento dos Mandados de Injunção nº 670/ES, 708/PB e 712/DF. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1722, 19 mar. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11066>>. Acesso em: 01 mai. 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

PIOVESAN, Flávia C. **Proteção judicial contra omissões legislativas**: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção. São Paulo: RT, 2003.

QUINTAS, Fábio Lima. Legitimidade Para Julgar Mandado de Injunção: Comentários à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em face do julgamento dos Mi-670, Mi-708 e

Mi-712. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, Brasília, ano 1, out. 2007. Disponível em: <http://www.idp.org.br/index.php?op=stub&id=9&sc_1=60>. Acesso em: 01 mai. 2008.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. rev, ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

SILVA, Wesley Adileu Gomes e. Concretização judicial do direito de greve dos servidores públicos civis na Constituição da República Federativa do Brasil . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1394, 26 abr. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9812>>. Acesso : 25 abr. 2008.

VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. As "novas regras" sobre o direito de greve dos servidores públicos. O Supremo Tribunal Federal e a nova feição do mandado de injunção. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1596, 14 nov. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10647>>. Acesso em: 25 abr. 2008.