

O DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL

MARCIA WEBER LOTTO RIBEIRO¹

FERNANDA CURY DE FARIA²

Resumo

Neste trabalho pretende-se trazer à baila a problemática do direito de greve do servidor público civil, já reconhecido por preceito constitucional, que, no entanto, não é autoaplicável e, até hoje, está pendente de regulamentação pelo legislador ordinário. A omissão legislativa é tão grande que o Supremo Tribunal Federal já a reconheceu em decisão exarada em Mandado de Injunção.

Em que pese a existência da decisão do órgão máximo do Poder Judiciário Nacional, esse tema é polêmico e apresenta teses diversas, como a dos que defendem a necessidade da edição de lei para a efetivação do direito e, a dos que sustentam que na falta de lei específica, poderia ser aplicada a lei que trata da realização da greve no setor privado, tese adotada pelo Pretório Excelso.

Tratar-se-á, ainda, da inserção do direito de greve como direito fundamental social e dos limites a ele impostos a serem introduzidos por lei ordinária, mediante permissivo do próprio texto constitucional.

Palavras-chave: direito de greve; servidor público civil

¹ Procuradora Nível IV do Município de Diadema, Professora do Curso de Direito da UNIANHANGUERA, Especialista em Direito do Trabalho, Mestre em Direito Constitucional

² Procuradora Nível IV do Município de Diadema, Especialista em Direito Processual Civil, Especialista em Administração Pública

SUMÁRIO

1. O DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL	03
2. A GREVE COMO DIREITO FUNDAMENTAL	06
3. AS LIMITAÇÕES AO DIREITO DE GREVE	07
4. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO INSTITUTO	08
5. A EFICÁCIA LIMITADA DA NORMA CONSTITUCIONAL	12
6. A APLICABILIDADE DA LEI Nº 7.783/89	14
7. CONCLUSÃO	16
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	17

1. O DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL

A palavra greve tem sua origem no vocabulário francês e faz alusão a *Place de Grève*³, praça localizada em Paris, na qual os operários se reuniam quando estavam insatisfeitos com as condições de trabalho ou quando paralisavam seus serviços.

A greve, nada mais é do que a paralisação total ou parcial do trabalho, utilizado como meio de pressão para conquista das reivindicações dos trabalhadores, que deve ser realizada de maneira pacífica, sem o emprego de violência, tanto em relação às pessoas, como em relação às coisas⁴. Através de uma greve busca-se proteger um interesse coletivo e não um individual, sendo que o titular do direito de greve é o grupo, facultando-se ao indivíduo que pertencer a esse grupo, aderir ou não ao movimento grevista. Trata-se, portanto, de um direito coletivo dos trabalhadores, de caráter social.

Contudo, não se pode olvidar que se de um lado existe o direito social dos servidores, de outro há o direito da coletividade, que sempre sofre contratempos quando há greve no serviço público⁵.

Antes, porém, de adentrarmos nesse mérito, cabe fazer algumas considerações acerca do instituto.

³ Sérgio Pinto Martins, em sua obra **Greve do Servidor Público**, relata que o nome *grève* deriva da palavra "graveto", pois no local ficavam gravetos acumulados trazidos pelas enchentes do Rio Sena (p. 24).

⁴ Alerta Sérgio Pinto Martins que "a greve, entretanto, não se confunde com o boicote. Este tem o significado de obstaculizar ou impedir o exercício da atividade do empregador, deixando de haver a cooperação com ele, mas sem causar danos materiais ou pessoais. A boicotagem remonta a 1880, quando o capitão James Boycott, administrador das propriedades de Lord Mayo, enfrentou uma oposição dos trabalhadores irlandeses, que para ele não trabalhavam, não comprovam seus produtos, nem os vendiam, tendo aquela pessoa que abandonar a cidade. Trata-se, portanto, de uma represália ou de uma guerra econômica por parte dos trabalhadores contra o patrão". **Greve do Servidor Público**, p.30.

⁵ Dinorá Adelaide Musetti Grotti anota que o conceito de serviço público está ligado ao sistema jurídico de cada país, podendo estar previsto na Constituição, na lei, na jurisprudência ou nos costumes, sendo uma concepção política, variável consoante o momento histórico. Em seu entendimento: "O Brasil tem uma base constitucional do serviço público. Embora não haja uma definição constitucional, várias referências da Lei Fundamental de 1988 demonstram o préstimo jurídico da noção. Assim, estatui a Carta da República que o serviço público é de incumbência do Poder Público (art. 175); elenca determinados serviços como de sua alçada, deixando espaço - embora reduzido - para a definição de um serviço como público pelo legislador ordinário; traça-lhes princípios vetores e regras especiais, tais como: dever de os prestadores manterem serviço adequado (artigo 175, parágrafo único, IV); responsabilidade objetivas dos mesmos (art. 37,§6º); regulamentação da greve na Administração Pública por lei específica; participação democrática dos usuários; sujeição ao regime de direito público dos bens afetos à realização do serviço público (proibição de execução forçada desses bens, considerando que a mudança de destino do bem pode paralisar a prestação do serviço); execução direta pelo Estado em caso de resgate ou encampação de serviços concedidos e reversão dos bens afetados à prestação de serviços; dever de assunção direta da continuidade dos serviços pela Administração, no caso de falência ou extinção da empresa concessionária". **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**, pp. 87 e 372.

Marilu Freitas anota que o direito de greve enquanto instituto jurídico encontra justificativas jurídico-filosóficas, políticas e sociológicas. No que tange às primeiras, "justifica-se o movimento grevista através dos princípios consagrados nas fontes materiais e formais do Direito. Argumenta-se, pois, que o direito de greve funda-se no direito de não trabalhar, baseado na concepção filosófica individualista de que a liberdade do homem assegura-lhe tal faculdade". Sob o enfoque político, encontra-se várias razões destacando-se a seguinte: "dentro do regime democrático, a greve destina-se a buscar melhores condições de trabalho, bem como a satisfação das reivindicações para que todos os integrantes da categoria sejam beneficiados. Conquistadas as vantagens haverá repercussão, por conseguinte, no contrato de trabalho, por ser ele vinculativo à relação jurídica existente". Por fim, sob o prisma sociológico, "a greve transcende a esfera do direito do trabalho para situar-se em todo ato assumido por um grupo de pessoas que por ação ou omissão buscam o cumprimento de uma norma que entendem devida, ainda que juridicamente possa não o ser. Vê-se pois que a concepção sociológica da greve extrapola a jurídica, podendo conduzir, v.g., à substituição da regra legal ou à abolição da lei sobre determinada matéria, o que certamente não se considera greve no âmbito trabalhista". Concluindo, "a greve se mostra, em todas as esferas, como o equilíbrio entre o capital e o trabalho, como meio de intimidar e garantir a posição dos trabalhadores"⁶.

Encerrando essa breve introdução ao tema principal, cabe lembrar que existem várias formas de ser exercido o direito de greve. Essas espécies de greve variam consoante o parâmetro em que são observadas, e resultam nas seguintes classificações:

a) quanto à legalidade; as greves podem ser lícitas (quando atendem às determinações da lei) ou ilícitas (quando desrespeitam as determinações legais);

b) quanto à abusividade; as greves são abusivas (ultrapassam as previsões legais, registrando-se abusos) ou não abusivas (ocorrem dentro das cominações da lei, sem o registro de excessos);

c) quanto à extensão; encontramos greves globais (atingem várias empresas, geralmente se efetivam em razão de uma categoria), greves parciais (ocorrem somente em determinadas empresas ou em determinados setores), greves de empresa (realizadas no âmbito de uma determinada empresa);

⁶ Greve: direito limitado, pp. 90-96

d) quanto a seu exercício; greve contínua, greve intermitente (greve de curta duração, que pode ser repetida várias vezes) e greve branca (há paralisação da prestação de serviços, todavia os trabalhadores permanecem em seus postos de trabalho);

e) quanto aos objetivos; as greves são reivindicativas (procuram a melhoria das condições de trabalho), de solidariedade (apoiam outras categorias ou grupos reprimidos), e políticas (visam conseguir transformações socioeconômicas)⁷. A primeira delas, a chamada greve reivindicativa, é a greve na sua essência, e, portanto, o cerne desse estudo.

⁷ Cf. MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do Servidor Público**, pp. 33-34.

2. A GREVE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A greve, de forma genérica, está constitucionalmente prevista no Capítulo II, intitulado "Dos Direitos Sociais", inserido no Título II, denominado "Dos Direitos e Garantias Fundamentais".

Assim, deve-se analisar o direito de greve sob o enfoque das teorias das gerações de direito e da multifuncionalidade, tal como foi feito com a liberdade sindical. Quanto às gerações de direitos temos que a o direito de greve é um direito social, portanto um direito de segunda geração.

No que tange à multifuncionalidade (teoria dos quatro *status* de Georg Jellinek), pode-se dizer que o direito de greve tem um *status negativo*, uma vez que apesar de ter limites impostos pela lei, não pode ser coibida pelo Poder Público, desde que respeite esses limites. Pelas mesmas razões, o direito de greve é um direito de defesa, pois seu exercício não poderá sofrer intervenções ilegítimas por parte dos órgãos estatais.

Em que pese a importância do direito de greve e seu reconhecimento como direito fundamental, ele ainda "não é objeto de Convenção específica no âmbito da Organização Internacional do Trabalho, contudo há manifestações da entidade quanto a se constituir em um dos mais importantes meios de defesa e promoção dos interesses profissionais.

Há importantes documentos internacionais que se referem expressamente à greve, como atividade a ser protegida, entre eles, o Pacto Internacional sobre direitos econômicos e, sociais e culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16/12/66 e a Carta Social Europeia, de 1961"⁸.

⁸ **Negociação Coletiva: papel do Estado na sua efetivação**, p. 83

3. AS LIMITAÇÕES AO DIREITO DE GREVE

A questão das limitações ao direito de greve é tema que deve ser tratado sob à luz das limitações aos direitos fundamentais. Como ponto de partida desse raciocínio cabe aqui o apontamento de Marilu Freitas: "sendo a greve movimento que atende às necessidades e interesses da coletividade, deve ser restringido para que seja mantida a imperatividade da coexistência social, bem como a segurança do equilíbrio das relações coletivas. Assim, com fulcro no artigo XXIX, 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, as limitações devem caminhar 'com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática'"⁹.

Destarte, nada mais natural do que se estabelecer limitações ao exercício do direito de greve, haja vista que esse exercício não pode vir a prejudicar os interesses da coletividade.

A propósito, não é só o direito de greve que encontra essas limitações. Uma rápida incursão pelo texto constitucional nos dá conta que elas são comuns, podendo ser identificadas através das seguintes expressões: "na forma da lei", "nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer", "atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer", "nos termos da lei", "salvo nas hipóteses previstas em lei", "nos termos e nos limites definidos em lei específica" (que é a hipótese sob estudo).

Destarte, as limitações aos direitos fundamentais só serão constitucionais se forem autorizados pela própria Constituição, como é o caso do direito de greve. Nesse sentido são as considerações de Gilmar Ferreira Mendes: "os direitos individuais enquanto direitos de hierarquia constitucional somente podem ser limitados por expressa disposição constitucional (restrição imediata) ou mediante lei ordinária promulgada com fundamento imediato na própria Constituição (restrição mediata)"¹⁰. No caso do direito de greve trata-se de uma "restrição mediata".

⁹ Greve: direito limitado, p. 146.

¹⁰ Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais, p. 227.

4. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO INSTITUTO

O artigo 4º, da Lei 4.330, de 1964 vedava o exercício do direito de greve pelos funcionários e servidores da União, Estados, Territórios, Municípios e autarquias. Amador Paes de Almeida assevera que os funcionários públicos, "como agentes do Estado, não poderiam, sob pena de negação do próprio Estado, participar de qualquer movimento grevista"¹¹.

A Constituição de 1967, em seu artigo 157, §7º, proibia expressamente a greve no serviço público ao preceituar que: "Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei". A redação do preceito foi mantida pelo artigo 162, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969¹².

As premissas que sustentam a não liberação da greve para o serviço público, residem no fato de que qualquer espécie de paralisação nesse tipo de atividade comprometeria a continuidade de funções essenciais que atingiriam toda a comunidade.

Destarte, entre o conflito do interesse público e o interesse dos servidores, deve prevalecer o primeiro. Em outras palavras, não se permitia a greve no serviço público, pois, ela fere o princípio da continuidade do serviço público¹³.

A situação só viria a ser alterada com o advento da Constituição de 1988, após várias discussões pela Assembleia Nacional Constituinte. Em agosto de 1987, o primeiro substitutivo, na Comissão de Sistematização, previa em seu artigo 69: "São assegurados, na forma da lei, ao servidor público civil o direito à livre associação sindical e à greve". Por sua vez, o §3º, do artigo 72, vedava a greve para os servidores militares.

No mês seguinte, o segundo substitutivo, preceituava, no §6º, do artigo 44 que: "são assegurados ao servidor público civil o direito à livre associação sindical e o de

¹¹ **A Nova Lei de Greve**. São Paulo:Hemreron, 1964, p. 39 *apud* Sérgio Pinto Martins, **Greve do Servidor Público**, p. 25.

¹² Oportuno registrar as anotações de Adilson Abreu Dallari sobre a questão: "A Carta Constitucional de 1969, em seu artigo 165, ao elencar os direitos fundamentais de todos os trabalhadores, incluía entre tais direitos o direito de greve, mas, no art. 162, cuidava de proibir expressamente a greve nos serviços públicos e atividades essenciais definidas em lei. Havia, portanto, disposição expressa proibindo a greve de servidores públicos. Dentro dessa orientação, os diversos estatutos de funcionários normalmente atribuíam penalidades severas para condutas como incitar ou participar de movimentos grevistas. Em face da proibição expressa da greve, tanto a doutrina como a jurisprudência chegaram à conclusão de que estava implicitamente proibida, também, a sindicalização. Tal entendimento era evidentemente equivocado, na medida em que fazia uma ligação necessária e inevitável entre o sindicato e a greve, como se a atividade sindical se resumisse à realização de greves". **Regime Constitucional dos Servidores Públicos**, p.145.

¹³ Cf. MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do Servidor Público**, pp. 35-36.

greve, observado o disposto nos artigos 9º e 10 desta Constituição". A proibição da greve dos militares continuou prevista no §4º, do artigo 50.

Em julho de 1988, no segundo turno de votação, o Projeto B da Constituição impedia a greve dos militares (artigo 43, §5º) e apresentava-se omissivo no tocante aos servidores públicos civis.

Na sequência, o Projeto C, em sua redação final estabelecia, no inciso VII, do artigo 36 que: "o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar". Esse foi o teor do texto aprovado, todavia como inciso VII, do artigo 37.

Finalmente, a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (Reforma Administrativa), trouxe a hodierna redação do artigo 37, inciso VII da Constituição Federal, que garante o direito de greve ao servidor público civil, o qual "será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica"¹⁴.

Outrossim, eventual projeto de lei que vise regulamentar o exercício da greve dos servidores públicos civis, não necessita mais de maioria absoluta para sua aprovação, (art. 69 da C.F. - "As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta"), bastando-lhe a aprovação somente por maioria simples (art. 47 da C.F. - "Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros").

José Afonso da Silva ao tecer suas considerações sobre o inc. VII, do artigo 37, da Constituição Federal faz uma crítica moderada ao afirmar que o "texto constitucional não avançou senão timidamente". Isso porque, segundo ele, estabelecer que o direito de greve será exercido nos termos e nos limites de lei futura, "na prática, é quase o mesmo que recusar o direito prometido; primeiro porque, se a lei não vier, o direito inexistirá; segundo porque, vindo, não há parâmetro para seu conteúdo, tanto pode ser mais aberta

¹⁴ Jessé Torres Pereira Júnior defende o comando normativo anterior, asseverando o seguinte: "a exigência de lei complementar para disciplinar o direito de greve reconhecido aos servidores públicos civis (aos militares é proibida a greve - art. 42, § 5º, no texto original da CF/88, tendo passado a figurar no art. 142, §3º, IV, mercê da Emenda Constitucional nº 18/98) era exceção que se justificava em face da delicada tarefa legislativa que demanda a compatibilização da greve com o princípio da continuidade dos serviços públicos (o que não seria de todo insuperável, como demonstra o Decreto nº 1.480/95, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em casos de paralisações de servidores públicos federais, enquanto não regulado o exercício do direito constitucional à greve) e, sobretudo, com a dificuldade de admitir-se a greve como meio destinado à concessão de vantagens pecuniárias, as quais, tratando-se de servidores públicos, somente poderiam resultar de lei, e, não de outorga administrativa, como se Estado e patrão fossem figuras equivalentes. Tanto que até aqui não prosperaram os ensaios que visavam a minutar projeto de lei de greve do servidores públicos". **Da Reforma Administrativa Constitucional**, p. 96.

como mais restritiva. Depende da correlação de forças. Por isso, é melhor constar o direito com esses condicionamentos do que não ser constitucionalmente reconhecido"¹⁵.

A observação final de José Afonso da Silva tem um significado muito profundo, pois a partir do momento que o direito de greve do servidor público civil adquiriu *status* constitucional, ele passou a ter todas as garantias que a Lei Maior dá aos direitos fundamentais. Uma das consequências dessa afirmação é que qualquer lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal que seja editado vedando o exercício do direito de greve, será tido como inconstitucional e passível de controle de constitucionalidade pela via direta ou de exceção, conforme o caso.

Na hipótese da violação ser de iniciativa da União ou dos Estados caberá ação direta de inconstitucionalidade, a ser processada e julgada pelo Supremo Tribunal Federal e produzirá efeitos *erga omnes, ex vi* do disposto no artigo 102, inciso I, alínea "a", primeira parte, da Constituição Federal. Importante anotar que a legitimidade ativa para propor a referida ação é enumerada no artigo 103, da Lei Maior, sendo certo que as confederações sindicais e as entidades de classe de âmbito nacional foram contempladas para ajuizá-la. No caso da transgressão ser oriunda do Poder Público Municipal, a questão só poderá ser declarada incidentalmente, por via de exceção ou defesa, por qualquer juiz ou tribunal, e produzirá efeitos *inter partes*, em outras palavras, o Supremo Tribunal Federal só irá se manifestar sobre a questão constitucional, em última instância recursal, por via do controle difuso de constitucionalidade, com a interposição de recurso extraordinário, não sendo possível sua manifestação *a priori*.

Por outro prisma, deve-se considerar que a inclusão do exercício do direito de greve como direito fundamental constitucional, lhe traz a prerrogativa da imutabilidade, ou seja, ele não pode ser objeto do poder constituinte reformador. Com efeito.

Como se sabe o §4º, do artigo 60, da Carta Política enumera as cláusulas pétreas. Tratam-se das matérias que não podem ser abolidas por intermédio de emenda constitucional¹⁶, entre elas às relativas aos direitos e garantias individuais (inc. IV).

A análise literal do comando normativo pode levar a precipitada conclusão que os direitos sociais, embora considerados direitos fundamentais, estariam excluídos da benesse da imutabilidade. Em que pese haver alguns posicionamentos nesse sentido,

¹⁵ **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 678.

¹⁶ Ingo Wolfgang Sarlet anota que a principal função das "cláusulas pétreas é de impedir a destruição dos elementos essenciais da Constituição, encontrando-se, neste sentido, a serviço da preservação da identidade constitucional, formada justamente pelas decisões fundamentais tomadas pela Constituinte". **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**, p. 367.

dele discordamos, e adotamos aqui o entendimento de Ingo Wolfgang Sarlet¹⁷, que passamos a expor.

Aceitar a ideia que somente os direitos e garantias individuais, os quais estão elencados no artigo 5º, são abarcados pelas cláusulas pétreas, implica em dizer que além dos direitos sociais (previstos entre os arts. 6º a 11), os direitos de nacionalidade (arts. 12 e 13) e os direitos políticos (tratados entre os arts. 14 e 17) também estariam excluídos dessa proteção e, portanto, poderiam ser objeto de emenda constitucional.

Chegaríamos até mesmo a ponderar que os direitos de cunho coletivo, embora previstos no art. 5º, não seriam inseridos entre as cláusulas pétreas. "Caso assim fosse, os direitos essenciais de participação política (art. 14), a liberdade sindical (art. 8º) e o direito de greve (art. 9º), apenas para citar alguns exemplos, encontrar-se-iam em condição inferior a dos demais direitos fundamentais, não compartilhando o mesmo regime jurídico reforçado, ao menos não na sua plenitude¹⁸".

¹⁷ **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**, p.364.

¹⁸ ob. cit., p. 364.

5. A EFICÁCIA LIMITADA DA NORMA CONSTITUCIONAL

A questão da eficácia da norma jurídica é de grande relevância, uma vez que no dizer de Pinto Ferreira, "tem como consequência automática o seu poder de gerar efeito jurídico, com maior ou menor grau, ou de maneira absoluta, ou plena, ou limitada, ou diferida, através de um comando, determinando um agir ou um não-agir, uma conduta positiva ou uma omissão, e nesse caso com um força paralisante sobre a norma que conflita com o comando determinado"¹⁹.

Nesse contexto, tem-se que a norma em comento é uma norma constitucional de eficácia limitada. De acordo com Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior, normas constitucionais de eficácia limitada "são aquelas que não produzem todos os seus efeitos de imediato, necessitando de um comportamento legislativo infraconstitucional ou da ação dos administradores para seu integral cumprimento"²⁰.

As normas de eficácia limitada, também podem ser denominadas como não autoexecutáveis, as quais, consoante definição de Inocêncio Mártires Coelho, "são as disposições constitucionais incompletas ou insuficientes, para cuja execução se faz indispensável a mediação do legislador, editando normas infraconstitucionais regulamentadoras"²¹.

Desde o advento da Constituição Federal, vários projetos de lei foram apresentados ao Legislativo Federal, objetivando a regulamentação do direito de greve do servidor público civil, mas nenhum foi convertido em lei.

Em que pese a inércia do legislador ordinário, causada não pela falta de iniciativa, mas sim pela morosidade do processo legislativo, a atual redação do dispositivo constitucional impõe dois questionamentos. O primeiro reside no fato de saber o que é uma lei específica. O segundo é afeto à competência legislativa para editar essa lei. Em outras palavras, quem está em mora; o legislador municipal, o estadual ou o federal?

No que tange à primeira indagação, a Carta Maior, ao enumerar as espécies legislativas, em seu artigo 59, nada disse a respeito da "lei específica". Por outro lado, considerando que a redação primitiva do comando normativo se reportava à necessidade

¹⁹ **Curso de Direito Constitucional**, p. 21.

²⁰ **Curso de Direito Constitucional**, p.21.

²¹ **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**, p.41.

de edição de lei complementar, nos parece razoável considerar que o legislador está se referindo a uma lei ordinária, editada especificamente para a hipótese.

No tocante à competência legislativa, entende-se que tal providência é afeta ao legislador federal. O inciso VII, que assegura o direito de greve do servidor público civil, está atrelado ao *caput* do artigo 37, o qual reza: "a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)".

Ora, se o *caput* do artigo se refere, expressamente, a todos os Poderes constituídos, de todos os entes da Federação, pode-se concluir que, qualquer norma infraconstitucional que venha regular matéria tratada nos incisos ou parágrafos desse dispositivo, só pode ser veiculada através do ordenamento nacional.

Corroborando esse entendimento, cita-se os ensinamentos de Diógenes Gasparini:

*"A lei específica referida nesse dispositivo constitucional é federal e, uma vez editada, será aplicável a todos os entes federados (União, Estados-Membros, Distrito Federal, Municípios). Nessa área, salvo a União, nenhum dos outros partícipes da Federação tem igual competência. Sua iniciativa é concorrente, pois cabe tanto ao Presidente da República como a qualquer membro do Congresso Nacional"*²².

Ademais, a competência legislativa municipal, estatuída no artigo 30, incisos I e II da Lei Maior, não abarcaria o caso em tela, vez que ela se restringe:

- I) aos assuntos de interesse local (e a greve é problema de cunho nacional);
- II) à suplementação da legislação federal e estadual no que couber (e não à regulamentação de dispositivo constitucional).

Por todo o exposto, conclui-se que a legislação que virá regulamentar o art. 37, VII, da Constituição Federal, deverá ser federal, vale dizer, votada pelo Congresso Nacional e sancionada e promulgada pelo Presidente da República.

²² **Direito Administrativo**, p. 178.

6. A APLICABILIDADE DA LEI Nº 7.783/89

Por outro lado, sempre existiram aqueles que defendem a possibilidade da aplicação, por analogia, da Lei nº 7.783/89 - que regula a greve dos trabalhadores do setor privado - para a greve dos servidores públicos.

Para os que abraçam esse posicionamento, o intérprete deve dar eficácia à norma constitucional, e utilizar-se da Lei de Greve que é específica, haja vista que a mesma, com exceção de seu artigo 16 (que exigia lei complementar para regular o exercício de greve do servidor público), foi recepcionada pela Emenda Constitucional nº 19²³.

De acordo com essa teoria justifica-se a adoção desse regramento não em virtude do vínculo jurídico do trabalhador, mas sim em razão da natureza dos serviços prestados, que são serviços públicos essenciais, que não podem sofrer solução de continuidade, pois são de interesse de toda a comunidade.

Essa perspectiva, que já foi objeto de argumentos contrários e favoráveis, hoje é a que impera no Direito pátrio em razão da decisão do Supremo Tribunal Federal exarada em 25 de outubro de 2007, nos autos dos Mandados de Injunção 670, 708 e 712, ajuizados, respectivamente, pelo Sindicato dos Servidores Policiais Civis do

²³ Sobre o tema discorre Ivani Contini Bramante; "visitando o ordenamento, verifica-se que já existe no mundo jurídico uma lei ordinária federal que regula, especificamente, o direito de greve, as atividades essenciais e o atendimento às necessidades inadiáveis da comunidade: a Lei 7.783, de 28 de junho de 1989. Inicialmente, cumpre verificar que o art. 16, da lei n 7.783/89 está revogado (...) E, aqui, ocorreu a chamada *eficácia revogativa* ou *eficácia negativa*, que também é *desobstrutiva*, pois a norma constitucional traçou novo esquema dependente para a sua atuação, exigente de uma lei ordinária normativa, diferente do sistema anterior, o qual remetia à lei complementar. Destarte, a Lei 7.783/89 foi *recepcionada*, sendo, doravante, aplicável aos servidores públicos, porque em perfeita compatibilidade vertical-formal-material com o Texto Constitucional. Operou-se o chamado fenômeno da *eficácia construtiva da norma constitucional*, visto que a Lei 7.783/89, que trata do direito de greve, recebeu da Carta Política um *novo jato de luz revivificador que a revaloriza para a ordem jurídica nascente*, ou seja, aquilo que a técnica jurídico-constitucional denomina de *recepção da lei anterior*. É, portanto, dispensável o apelo ou futura interferência do legislador para aperfeiçoar a aplicabilidade da norma constitucional. (...) Poder-se-ia objetar: a Lei 7.783/89 não se trata, obviamente, de lei ordinária reguladora, *especificamente*, da greve dos servidores públicos civis, mas de empregados regidos por contratos de trabalho. Todavia, a objeção não resiste. Os limites do direito de greve, e até mesmo sua proibição, em certos casos, para algumas categorias específicas de empregados ou de funcionários públicos, justifica-se não em razão do *status* do trabalhador, mas em decorrência da *natureza dos serviços prestados*, que são *públicos, essenciais, inadiáveis*, imantados pelo princípio da predominância do interesse geral. É cediço que os serviços essenciais à comunidade tanto podem ser prestados pelos trabalhadores do setor privado quanto do setor público, cuja abstenção não pode causar aos outros interesses tutelados constitucionalmente, como aqueles possuidores de caráter de segurança, saúde, vida, integridade física e liberdade dos indivíduos. Não se justifica, assim, o tratamento diferenciado ou separado. Onde há a mesma razão, igual deve ser a regulamentação e solução. In Carlos Henrique Bezerra Leite, A Emenda Constitucional nº 19 e a greve do servidor público, **Repertório IOB de Jurisprudência**, nº 1, jan. 2000, p.16.

Estado do Espírito Santo, Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa e Sindicato dos trabalhadores do poder Judiciário do Estado do Pará.

A decisão do Pretório Excelso foi no sentido de declarar a omissão do Legislativo quanto ao dever constitucional em editar lei que regulamente o direito de greve no setor público e garantir o exercício do direito aplicar-se-á a lei de greve do setor privado.

Nesse ponto, importante trazer à colação as palavras do Ministro Celso de Mello:

*“Não se pode mais tolerar, sob pena de fraudar-se a vontade da Constituição, esse estado de continuada, inaceitável, irrazoável e abusiva inércia do Congresso Nacional, cuja omissão, além de lesiva aos direitos dos servidores públicos civis – a quem se vem negando, arbitrariamente, o exercício do direito de greve, já assegurado pelo texto constitucional-, traduz um incompreensível sentimento de despreço pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado de que se reveste a Constituição da República”.*²⁴

Assim, enquanto não for editada a lei específica para regular o direito de greve do servidor público, aplicar-se-á a greve da categoria, no que couber, as disposições contidas na Lei Federal nº 7.783/89, que regula a greve do setor privado.

²⁴ Notícias STF, disponível em <<http://stf.jus.br/portal/geral/verImpressão.asp>> acesso em 27/07/2012

7. CONCLUSÃO

Abordou-se neste trabalho direito de greve do servidor público civil, permitido por preceito constitucional, mas por muito tempo inaplicável, por falta de regulamentação infraconstitucional, e as duas teses que circundam o tema.

A primeira, sustentada pela necessidade da edição de lei para a efetivação do direito e, a segunda abalizada pela assertiva de que na falta de lei específica, pode-se aplicar à greve do servidor público civil, a Lei nº 7.789/89, que trata do exercício do direito de greve no setor privado, posicionamento esse corroborado pelo Supremo Tribunal Federal.

Destarte, é inegável que a nova ordem constitucional trouxe ao sindicalismo brasileiro, sobretudo ao sindicalismo do serviço público, a liberdade e a democracia.

O direito de greve agora reconhecido, também contribuiu para assegurar a essa categoria profissional, outrora reprimida e esquecida, o seu real valor e o importante papel que desempenha dentro da estrutura, do desenvolvimento e por que não dizer, da história da República Federativa do Brasil.

Por fim, deve-se destacar a importância do Poder Judiciário brasileiro, que ante a inércia do Poder Legislativo, não se furtou a provocação feita pela classe prejudicada, através do ajuizamento de Mandados de Injunção e garantiu ao servidor público civil a efetividade do exercício do direito consagrado constitucionalmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**, 6ª ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2002.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta**, 2ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: RT, 1991.
- BARROSO, Luis Roberto. **Constituição da República Federativa do Brasil Anotada**, 2ª ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 1999.
- CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa; JORGE NETO, Francisco Ferreira. **O Empregado Público**, São Paulo: LTr, 2002.
- DALLARI, Adilson Abreu. **Regime Constitucional dos Servidores Públicos**, 2ª ed. rev. e atual., 2ª tir., São Paulo: RT, 1992.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2002.
- DUARTE, Cláudio Hiran Alves. Direito de greve dos servidores públicos. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo: NDJ, 537-541, set. 1994.
- FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**, 10ª ed. ampl. e atual., São Paulo: Saraiva, 1999.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. A livre associação sindical dos servidores públicos civis e o direito de greve. **Revista do Advogado**, São Paulo: AASP, nº 39, 13-17, maio 1993.
- FRANCO FILHO, Georgenor de Souza. **Liberdade Sindical e Direito de Greve no Direito Comparado: lineamentos**, São Paulo: LTr, 1992.
- FREITAS, Marilu. **Greve: direito limitado**. Dissertação de Mestrado, São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1995.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**, 7ª ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2002.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**, São Paulo: Malheiros, 2003.
- LEITE, Carlos Henrique Bezerra. A Emenda Constitucional nº 19 e a greve do servidor público, **Repertório IOB de Jurisprudência**, São Paulo: IOB, nº1:15-16, jan. 2000.
- MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do Servidor Público**, São Paulo: Atlas, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle da Constitucionalidade**, 2ª ed. rev. e atual., São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

_____.; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**, Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**, vol. IV, Rio de Janeiro: Henrique Cahen Editor, 1947.

_____. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.1, de 1969**, tomo VI, 2ª ed., 2ª tir., São Paulo: RT, 1974.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**, São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito Constitucional**, 12ª ed., São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito Constitucional Administrativo**, São Paulo: Atlas, 2002.

NAZAR, Nelson. Dissídio coletivo dos servidores públicos. **Revista do Advogado**, São Paulo: AASP, nº 39, 51-55, maio 1993.

NOTÍCIAS STF, disponível em <<http://stf.jus.br/portal/geral/verImpressão.asp>> acesso em 27/07/2012

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **A Liberdade Sindical**, São Paulo, LTr, 1994.

_____. **Negociações Coletivas**, São Paulo, LTr, 1994.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Da Reforma Administrativa Constitucional**, Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PORTO, Walter Costa. **A Constituição de 1891**, Ministério do Interior em convênio com a Fundação Projeto Rondon.

_____. **A Constituição de 1934**, Ministério do Interior em convênio com a Fundação Projeto Rondon.

_____. **A Constituição de 1937**, Ministério do Interior em convênio com a Fundação Projeto Rondon.

_____. **A Constituição de 1946**, Ministério do Interior em convênio com a Fundação Projeto Rondon.

_____. **A Constituição de 1967**, Ministério do Interior em convênio com a Fundação Projeto Rondon.

PROJETOS DE LEI E OUTRAS PROPOSIÇÕES disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=44625> acesso em 02/08/12

REIS, Palhares Moreira. O servidor público e o direito de greve. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo: NDJ, 79-95, fev.2001.

RIBEIRO, Gabriela Campos. **Negociação coletiva: papel do Estado na sua efetivação**. Tese de Doutorado, São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2002.

RIGOLIM, Ivan Barbosa. Greve em prefeituras. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo: NDJ, 521-524, nov. 1989.

ROMITA, Arion Sayão. Regime Jurídico dos Servidores Cívicos - Aspectos Trabalhistas e Previdenciários, **LTr**, São Paulo: LTr, 64-65, 1993

_____ (coord.). **A Greve no Setor Público e nos Serviços Essenciais**, Curitiba, Genesis, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**, 2ª ed. rev. e atual., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 17ª ed. atual., São Paulo: Malheiros, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo (coord.). **Teoria dos Direitos Fundamentais**, Rio de Janeiro: Renovar, 1999.