

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO

FERNANDA MARIA AGUILHERA DOS SANTOS

GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO
A EFICÁCIA DA NORMA CONSTITUCIONAL PERANTE A OMISSÃO
LEGISLATIVA

Porto Alegre
2019

FERNANDA MARIA AGUILHERA DOS SANTOS

GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO
A EFICÁCIA DA NORMA CONSTITUCIONAL PERANTE A OMISSÃO
LEGISLATIVA

Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências Jurídicas e Sociais apresentado ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharela.

Orientador: Prof. Dr. Roberta Camineiro Baggio

Porto Alegre
2019

FERNANDA MARIA AGUILHERA DOS SANTOS

GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO
A EFICÁCIA DA NORMA CONSTITUCIONAL PERANTE A OMISSÃO
LEGISLATIVA

Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências Jurídicas e Sociais apresentado ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharela.

BANCA EXAMINADORA

Roberta Camineiro Baggio

(avaliador (a) 1)

(avaliador (a) 2)

Porto Alegre
2019

Aos meus pais, Sônia e Ari, por me permitirem sonhar;

Ao meu companheiro, Rafael, pelo apoio incondicional;

À Prof. Dra. Roberta Baggio, por aceitar a orientação deste trabalho;

Aos colegas da Faculdade de Direito, pelos conhecimentos compartilhados;

À amiga Tácia, pela grande parceria acadêmica;

Ao Departamento Municipal de Água e Esgoto de Porto Alegre, por me dar a tranquilidade necessária para desenvolver este trabalho, sem prejuízo às minhas atividades laborais;

À UFRGS, por defender o ensino público, gratuito e de qualidade.

“Quando a mulher negra se movimenta, toda a estrutura da sociedade se movimenta com ela”.

Angela Davis

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo compreender a construção jurisprudencial do STF no que tange a omissão legislativa quanto ao direito de greve, e se o art. 37, VII da Constituição Federal de 1988 encontrou sua eficácia jurídica e aplicabilidade plena a partir da atuação do Tribunal. Para tanto, esta monografia se divide em quatro partes. Na primeira parte, aborda-se as noções de serviços públicos, princípios do interesse público e da continuidade dos serviços públicos e delimita-se o conceito de servidor público. Na segunda parte, o estudo traz a evolução histórica da greve, com destaque para os servidores públicos, no ordenamento jurídico brasileiro. Na terceira parte, o estudo se concentrará na eficácia jurídica da norma do art. 37, VII da Constituição Federal, na omissão legislativa e na atuação do Supremo Tribunal Federal, por meio do mandado de injunção. As considerações finais serão apresentadas na última parte, onde pretende-se concluir se a atuação do Supremo Tribunal Federal foi efetiva em garantir a eficácia jurídica e a aplicabilidade do dispositivo constitucional que assegura, aos servidores públicos, o direito de greve.

Palavras-chave: Greve. Servidores públicos civis. Omissão Legislativa. Inconstitucionalidade por omissão. Mandado de Injunção.

ABSTRACT

The present monograph aims to comprehend the construction of Brazil's Supreme Court (in Portuguese, Supremo Tribunal Federal - STF) regarding legislative omission of the right to strike, and if the art. 37, subsection VII of the Federal Constitution of 1988 ascertained its legal effectiveness and complete applicability from the Court's acting. Therefore, this dissertation is divided into four parts. The first part treats the notions of public services, the principles of public interest and continuity of public services and delineates the concept of civil servant. In the second part, the study presents a historical evolution of the strike action, with emphasis on civil servants, on Brazilian legal system. In a third moment, the analysis focuses on the legal effectiveness of the rule from art. 37, VII of the Federal Constitution, on the legislative omission and on the Supreme Court's acting, through the writ of injunction. The final remarks are brought on the last part, in which the intention is to conclude if the Supreme Court's acting was effective in guarantee the legal effectiveness and applicability of the constitutional provision that ensures, to civil servants, the right to strike.

Keywords: Strike. Civil Servants. Legislative Omission. Unconstitutionality by omission. Writ of Injunction.

Lista de Abreviaturas

ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

AI – Ato Institucional

Art - Artigo

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania

CF – Constituição Federal do Brasil

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

DF – Distrito Federal

DJ – Diário de Justiça

DL – Decreto-lei

EC – Emenda Constitucional

ES – Espírito Santo

IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais

MC-ADIn – Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade

Min. – Ministro

MT – Mato Grosso

PA – Pará

PL – Projeto de lei

Rel – Relator

STF – Supremo Tribunal Federal

TO – Tocantins

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 10 |
| 1 SERVIÇOS PÚBLICOS E PRINCÍPIOS RELACIONADOS À GREVE | 13 |
| 1.1 Serviço Público..... | 13 |
| 1.2 Princípio do interesse público..... | 16 |
| 1.3 O princípio da continuidade e a essencialidade dos serviços públicos | 20 |
| 1.4 Servidores públicos..... | 23 |
| 2 A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE GREVE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA | 26 |
| 2.1 A formação da classe trabalhadora no Brasil | 28 |
| 2.2 A greve na Primeira República..... | 30 |
| 2.3 A greve na era Vargas | 31 |
| 2.4 A Greve no período da “redemocratização” | 34 |
| 2.5 A greve na Ditadura Militar | 37 |
| 2.6 A greve na transição democrática e a Constituição de 1988..... | 41 |
| 3 A NORMA CONSTITUCIONAL: EFICÁCIA JURÍDICA E APLICABILIDADE ... | 44 |
| 3.1 A eficácia da norma do art. 37, VII da Constituição..... | 49 |
| 3.2 A omissão legislativa | 52 |
| 3.3 A atuação do STF: O mandado de injunção e a garantia de aplicabilidade do direito de greve dos servidores públicos | 56 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 64 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 66 |

INTRODUÇÃO

A conquista o direito de greve pelos servidores públicos civis representou uma grande vitória, após anos de lutas pelo reconhecimento deste instrumento como forma de lograr melhores condições de trabalho.

A Constituição Federal (CF) de 1988 foi a primeira a admitir o exercício da greve por servidores públicos, no seu art. 37, VII. Porém, não lhe foi dada a aplicabilidade imediata. Para tanto, a Carta determinou que seu exercício fosse regrado por lei complementar, que lhe estabelecesse os termos e limites. Em 1989, foi editada a lei 7783/89, com vistas a regulamentar o exercício da greve dos trabalhadores do setor privado e dos empregados públicos celetistas. Esta lei, no entanto, vedava a sua aplicação aos servidores públicos civis, devendo estes aguardar a edição da lei complementar para poder exercer o seu direito de greve.

Em 1998, após 10 anos sem regulamentação legal determinada pela Constituição, a Emenda Constitucional (EC) nº 19 alterou a reserva de lei complementar para lei ordinária e específica. Esta alteração, embora reduzisse o quórum de aprovação da lei, não trouxe alterações ao estado de inércia do Poder Legislativo nesta matéria e, passados 30 anos desde a promulgação da Constituição, os servidores ainda não viram o seu direito se materializar no âmbito legislativo.

As greves, mesmo fadadas à ilegalidade, não deixaram de ocorrer, na tentativa de transpor a resistência do poder Executivo em negociar. A ausência de norma regulamentadora, conseqüentemente, ocasionava um quadro de desordem, sem regras claras a serem observadas pelo Poder Público e pelos servidores, e sem garantias mínimas aos grevistas e à população carente de serviços públicos. Desta forma, por não haver previsão legal para o seu exercício, os movimentos paretistas foram marginalizados e declarados ilegais.

Concomitantemente à deflagração de greves por todo o território nacional, o Supremo Tribunal Federal (STF) discutia a eficácia da norma constitucional e o alcance das decisões a serem proferidas pela Corte, já que, no cerne do conflito, estava uma omissão legislativa inconstitucional.

Partindo-se deste cenário, o presente trabalho tem por objetivo compreender a construção jurisprudencial do STF no que tange ao direito de greve, e, então, verificar se a norma do art. 37, VII da CF/88 encontrou sua eficácia jurídica e social, a partir da atuação do Tribunal, perante a omissão legislativa que se perpetua e priva os servidores de exercerem um direito constitucionalmente previsto.

A relevância do tema reside no fato da greve ser um fenômeno social, que reflete a conjuntura política do país e os históricos conflitos nas relações de trabalho, que também se observam no âmbito do serviço público, ainda que não reflita a luta entre capital e mão-de-obra, típica das relações de trabalho do setor privado. É inegável que existe uma relação de trabalho entre Poder Público e servidores públicos, porém sem subordinação ao capital, já que o escopo do Estado não é lucrar, mas promover o bem comum. O debate se torna mais urgente e necessário por se tratar de um direito concedido “pela metade”, cujo exercício está condicionado à requisitos constitucionais que não são atendidos pelo órgão legiferante – o que Anna Candido Cunha Ferraz chama de “processo informal de alteração constitucional” – e acabam demandando a atuação judiciária para concretizá-los.

Para aprofundar o tema, este estudo será dividido em quatro capítulos. No capítulo 1, serão discutidos alguns conceitos relevantes para a compreensão do conflito. O ponto de partida será o conceito de serviço público, passando pelos princípios do interesse público, da continuidade dos serviços públicos, onde também será discutida a sua essencialidade e, então, a delimitação do conceito de servidor público civil.

No capítulo 2, a greve será contextualizada historicamente, demonstrando-se os caminhos de lutas percorridos por trabalhadores e servidores públicos, e o enquadramento legal da greve, desde o período imperial brasileiro até a consolidação do Estado Democrático de Direito.

No capítulo 3, pretende-se discutir a questão da eficácia jurídica do dispositivo que reconhece o direito de greve dos servidores públicos civis, compreender como se dá a omissão inconstitucional e como evoluiu a jurisprudência do STF, diante da persistente mora legislativa.

Por fim, o capítulo 4 será dedicado às considerações finais, onde se demonstrará que a evolução jurisprudencial do STF foi um marco para que o direito de greve fosse reconhecido de fato e para estabelecer parâmetros para o seu exercício, de acordo com as peculiaridades do serviço público, e que, embora a atuação da Corte deva ser provisória, até que o órgão legiferante cumpra o dever de legislar, a jurisprudência firmada serviu para reiterar a força normativa da Constituição e o papel do próprio Tribunal como guardião da Lei Maior.

1. SERVIÇOS PÚBLICOS E PRINCÍPIOS RELACIONADOS À GREVE

É inegável o conflito existente entre o legítimo direito ao exercício de greve por servidores públicos (CF, art. 9º, caput, c/c art. 37, VII), e o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua (CF, art. 9º, § 1º). Para se discutir a questão da greve no serviço público, é necessário compreender os princípios do interesse público e o da continuidade do serviço público, que estão no cerne do conflito, sobretudo quando se trata de greve em serviços considerados essenciais. Para compreendê-los, antes de mais nada, será preciso discutir, ainda que brevemente, o que se entende por serviço público. Por fim, será delimitado o conceito de servidor público objeto deste estudo.

1.1. Serviço público

Um grande desafio da doutrina está, justamente, em conceituar o serviço público. O problema reside, principalmente, no fato de que se consegue facilmente identificar um serviço público quando se trata de atividade prestada por ente estatal em prol do interesse geral, mas ao se admitir a colaboração de particulares para a execução destas tarefas, a linha entre o público e o privado se torna tênue, levando à inadequação da teoria clássica do serviço público¹, diante das amplas formas de prestação destas atividades. Trata-se daqueles institutos cujo conceito pode ser “sentido”, mas não tem uma singela expressão verbal, nas palavras de Maffini².

¹ “A doutrina clássica sobre o serviço público surgiu na França, e foi lentamente elaborada a partir da jurisprudência do Conselho do Estado, recolhida e sistematizada pelos juristas em um trabalho de síntese que permitiu estabelecer uma construção unitária de direito administrativo, concebido como o direito dos serviços públicos administrativos. A noção de serviço público aparece como tal na jurisprudência administrativa, mas é sobretudo retomada por Duguit na construção ideológica de uma Teoria de Estado e pela Escola do Serviço Público, em uma construção científica do direito administrativo” (GROTTI, Dinorá Adelaide Musseti. **O serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988**. Ed. Malheiros, 2003, p.26)

² MAFFINI, Rafael. **Elementos do Direito Administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p.220.

Em dados momentos, a expressão “serviço público” vem carregada de sentido amplo, para designar toda e qualquer atividade realizada pelo Estado, no âmbito dos seus poderes, para cumprir sua finalidade. No entanto, “se fosse a acepção adequada, todo o direito administrativo conteria um único capítulo, denominado ‘serviço público’, pois todas as atividades da administração aí se incluiriam”³. Em outras situações, o conceito de serviço público possui uma conotação mais restrita, como atividades exercidas pela administração pública, não englobando as atividades jurisdicionais e legislativas, e também excluindo as atividades decorrentes do poder de polícia do Estado. Fernando Harren Aguilar, ao tratar da dificuldade em se conceituar o serviço público, leciona:

Parte da doutrina tradicional não tem sido capaz de perceber que lida indistintamente com cada um destes elementos, o que os leva a contradições. Só há sentido, assim entendemos, em buscar um conceito de serviço público se esse conceito permitir distinguir, individualizar os serviços públicos, em relação a outras atividades. A mais singela observação da produção tradicional sobre o tema demonstra, porém, que nem sempre há compromisso em fazer coincidir o conceito de serviço público apresentado com os critérios constitucionalmente fixados para individualizar os serviços públicos⁴.

Percebe-se que o conflito apontado pelo autor reside na dificuldade em separar o conceito de serviço público e a individualização dos serviços que podem ser considerados como públicos.

Ainda que persista a dificuldade terminológica, é possível dizer que existe uma noção, uma percepção do serviço público, o que permite delinear a sua estrutura a partir do texto normativo. Para Dinorá A. M. Grotti, “cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico. A qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção sobre o Estado e seu papel”⁵. Ressalta-se que este plano é também o da escolha política, ideológica, suscetível às mudanças nas concepções de Estado adotadas, de acordo com a alternância de poder e seus

³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20. ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2016. P.377

⁴ AGUILAR, Fernando Harren. **Controle Social de Serviços Públicos**. São Paulo. Ed. Max Limonad, 1999. p.112.

⁵ GROTTI, Dinorá A. M. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo. Ed. Malheiros, 2003, p.87.

interesses subjacentes, e esta escolha pode estar fixada na Constituição, nas leis e nas tradições.

Embora o termo “serviço público” tenha surgido no texto constitucional brasileiro pela primeira vez em na Constituição de 1934, não se estabeleceu qualquer conceito. Na carta de 1988, o constituinte inseriu alguns parâmetros para o que deve ser considerado serviço público, com destaque ao art. 175, que aponta o Poder Público como titular da prestação de serviços públicos, ainda que estas atividades possam ser delegadas à particulares, por meio de concessão ou permissão.

Por ora, precipitado seria tentar atribuir uma definição concreta ao serviço público, pois correr-se-ia o risco de ampliá-lo demasiadamente, de forma a tornar o seu conceito inútil, ou de reduzi-lo de forma exacerbada e prejudicial à sua finalidade e manutenção, já que a conceituação, na maioria das vezes, ocasiona mais exclusão do que inclusão, além de engessar o serviço público em uma definição incapaz de acompanhar as alterações verificadas no conteúdo concreto das atividades no tempo. Opta-se, neste trabalho, por um conjunto de elementos que se prestam a delimitar o campo do serviço público.

Há autores, entre os quais Rafael Maffini⁶ e Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁷, que defendem a existências de pelo menos três elementos para definir o serviço público, que compreendem tanto o conceito mais amplo, quanto o mais restrito: Os elementos subjetivo, material e formal. O elemento subjetivo apresenta-se como presença do Estado. É considerado serviço público a atividade cujo Estado detém a titularidade da prestação, e que poderá ser executada diretamente ou delegada à particulares, que estarão vinculados ao ente público por força de contrato de concessão/permissão, ou ainda por autorização. O elemento material denota que só poderá ser considerada como serviço público a atividade que visa atender o interesse coletivo ou do próprio Estado, para que a coletividade usufrua, indiretamente. Cabe salientar que “interesse coletivo” não significa exatamente toda a população, mas uma coletividade una, indivisível. Já o elemento formal diz respeito ao procedimento de direito público, o regime que o regula. É serviço público o que está qualificado como

⁶ MAFFINI, Rafael. **Elementos do Direito Administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p.221-222

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 131-132

tal pelo ordenamento jurídico, estando, desta forma, sujeito às normas de direito público.

Partindo-se destes elementos, chega-se à definição adotada por Di Pietro⁸ para quem o serviço público é “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público”⁹.

1.2. Princípio do interesse público

Há um certo conflito doutrinário em relação a este princípio. Enquanto autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello reconhecem a supremacia do interesse público sobre o interesse privado como um princípio basilar do direito administrativo, outros como Odete Medauar e Marçal Justen Filho refutam a existência deste princípio.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, princípio da supremacia do interesse público tem suas raízes nas transformações econômicas, sociais e políticas do séc. XIX. Sobre isso, Di Pietro:

Com efeito, já nos fins o sec. XIX começaram a surgir reações contra o individualismo jurídico, como decorrência das profundas transformações ocorridas nas ordens econômica, social e política, provocadas pelos próprios resultados funestos daquele individualismo exacerbado. O Estado teve que abandonar a sua posição passiva e começar a atuar no âmbito da atividade exclusivamente privada. O Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução de justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo.¹⁰

Para atender aos interesses públicos, o Estado ampliou as atividades assumidas, o que levou também a ampliação o próprio conceito de serviço público.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p.139.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.139.

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 92.

Este princípio tem por finalidade vincular tanto o legislador quanto a administração pública e os órgãos jurisdicionais, para que norteiem suas atuações para a satisfação do interesse coletivo, naquilo que couber.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹ o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é um princípio geral do direito, inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Exemplos da expressão dessa supremacia seria a possibilidade da Administração, como representante do interesse público, constituir obrigações a terceiros mediante atos unilaterais, ou a possibilidade de revogar, de ofício, seus próprios atos, quando inoportunos ou inconvenientes.

Em contraposição, Odete Medauar¹² afirma que, se um dia este princípio existiu, já foi ultrapassado, referindo apenas ao princípio do atendimento do interesse público, ou princípio da finalidade, segundo o qual a atuação da administração deve atender aos interesses públicos e não aos interesses do próprio Estado. Para a autora, seria um contrassenso admitir a supremacia do interesse público sobre o interesse privado quando a nossa Constituição prioriza direitos fundamentais, que são essencialmente individuais. Além disso, lembra que é pertinente tanto a doutrina moderna quanto a própria Constituição a ideia de que nenhum princípio é absoluto e que a ponderação de interesses deve ser priorizada, para que não haja sacrifícios de direitos *a priori*.

Marçal Justen Filho¹³ faz objeções a concepção de supremacia do interesse público, pois considera que existe uma pluralidade de princípios jurídicos, sem que haja uma hierarquia entre eles. Da mesma forma, defende que não há um interesse único a ser reputado como supremo, mas um conjunto de interesses igualmente protegidos. Assim, uma decisão administrativa de cunho discricionário dependerá da ponderação entre os diversos princípios e interesses conflitantes, e a avaliação do caso concreto determinará o interesse a prevalecer e a extensão dessa prevalência.

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p.99.

¹² MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20. ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2016, p.162.

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p.51 e ss.

Por isso, Marçal Justen Filho opta pela expressão interesses coletivos à interesse público.

Esta questão é importante, tendo em vista que a supremacia do interesse público sobre o interesse privado é um dos princípios invocados para justificar as restrições, e até mesmo proibições, impostas ao regime de greve dos servidores públicos ao longo da história. Mesmo autores que reconhecem a existência de um interesse público maior, no que tange a finalidade das atividades estatais, dentre elas o serviço público, questionam a noção de supremacia do interesse público. Para Rafael Maffini:

De outro lado, merece ser revista a noção de “supremacia” do interesse público como instrumento legitimador de prerrogativas públicas, sendo essa crítica pertinente e plenamente aceitável. Com efeito, o emprego da “supremacia” do interesse público como mecanismo justificador das prerrogativas outorgadas à Administração Pública fazia-se necessário nos períodos que antecederam os atuais regimes constitucionais ocidentais. Antes de reconhecer o papel normativo da Constituição, e na falta de outros instrumentos de legitimação do poder público, outra solução não havia senão o emprego da noção de “supremacia” do interesse público para fundamentar, por exemplo, a prerrogativa de se desapropriar, de se impor sanções, de se alterar contratos e assim por diante.¹⁴

No entanto, em regimes jurídico-constitucionais como o brasileiro, essa “supremacia” não se justifica, já que o texto constitucional cuidou de expressar as atribuições e prerrogativas estatais, além de assegurar ao cidadão garantias que o protegem contra a arbitrariedade do poder público. Neste sentido, falar em supremacia do interesse público sobre o interesse privado, no caso dos servidores públicos grevistas, nada mais é do que reduzir um direito constitucionalmente previsto, dando-lhe *status* de menor importância diante do interesse coletivo, fazendo com que a sua legitimidade seja questionada pelo Poder Público. Tão mais gravosa se demonstra a situação se levada em conta a inexistência de mecanismos formais de negociação coletiva entre servidores e administração pública, o que faz da greve o último recurso.

Tal posicionamento não reflete, em absoluto, a ideia de que se deva ignorar o dever de satisfação do interesse público como uma das finalidades do Estado, sobretudo na prestação de serviços públicos adequados. O Estado não possui um

¹⁴ MAFFINI, Rafael. **Elementos do Direito Administrativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p.35.

fim em si próprio, e para tanto, a Constituição Federal elenca, entre seus objetivos fundamentais, a promoção do bem de todos (Art. 3º, IV). Os interesses públicos são indisponíveis à Administração, o que significa dizer que, sendo os interesses públicos inerentes à própria coletividade, não se acham à mercê da vontade do administrador. A este, cabe o dever de desempenhar a atividade pública e de sanar o interesse coletivo, direta ou indiretamente, em face da lei e conforme a sua finalidade. O caráter obrigatório, conferido pela indisponibilidade do interesse público, oferece substratos para subprincípios, como o da continuidade do serviço público, que será de suma importância neste trabalho, já que é a justificativa para a imposição de regimes de greve mais severos aos movimentos paredistas.

Dito isso, apenas como registro final, o princípio do interesse público deve ser sempre pensado sob o prisma da dignidade da pessoa. No dizer de Juarez Freitas:

O princípio do interesse público genuíno prescreve que, em caso de colisão, deve preponderar a vontade geral legítima (o “bem de todos”, no dizer do art. 3º da CF) sobre a vontade egoisticamente articulada ou facciosa, sem que aquela volição se confunda com a simples vontade do aparato estatal, tampouco com o desejo da maioria.¹⁵

Ao referir-se à preponderância do interesse público, não pretende o autor falar em supremacia, mas na subordinação das ações administrativas ao primado dos direitos fundamentais de todas as dimensões. Para realizar os direitos fundamentais de primeira geração, é importante que o Estado atue positivamente, garantindo os direitos de segunda geração. Desta forma, o interesse público está relacionado à tutela a dignidade de todas as pessoas e de cada uma delas. É a dignidade de todos que justifica a primazia do interesse público sobre o privado, sem afastar a necessidade da ponderação. Sendo assim, qualquer ato administrativo que afetar direitos subjetivos deve ser consistentemente motivado, não cabendo a invocação pura e simples do interesse público. A motivação é um princípio jurisdicional consagrado na Constituição Federal (art.93, IX) e também um princípio da Administração Pública, e visa atender aos direitos fundamentais à ampla defesa e ao contraditório. Os fundamentos fáticos e jurídicos precisam ser minuciosamente desdobrados, sendo anulável o ato administrativo embasado na mera alegação de

¹⁵ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5.ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2013, p.43.

interesse público. Mas a tendência da alegação pura e simples do interesse público ainda não foi totalmente superada, o que configura abuso do poder discricionário do Estado. A alegação de interesse público sem motivação consistente é vazia.

1.3. Princípio da continuidade e a essencialidade dos serviços públicos

A continuidade do serviço público, como dito anteriormente, é um subprincípio que decorre da indisponibilidade do interesse público, ou seja, da obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa pelo poder público. Conforme Celso Antônio Bandeira Mello, “a relação administrativa desenvolve-se debaixo e uma finalidade cogente. A administração não dispõe dos interesses públicos a seu talante: antes, é obrigada a zelar por eles ao influxo do princípio da legalidade”.¹⁶ Por isso, a Administração se sujeita ao dever de desempenhar continuamente as suas atividades.

Os serviços públicos devem satisfazer as necessidades inadiáveis da coletividade de forma que esta não sofra prejuízos em razão da sua descontinuidade. Este subprincípio não implica, porém, que todas as atividades devam ser contínuas. Alguns serviços necessitam de funcionamento permanente, posto que são essenciais à comunidade. São atividades cuja interrupção causará mais do que mero desconforto para os cidadãos, mas colocará em risco a vida, a saúde ou a segurança, do todo ou de parte da população, e por isso, são considerados essenciais. Outros serviços, no entanto, podem ser prestados de forma intermitente, com dias e horários previamente estabelecidos. A disponibilidade deve estar vinculada ao grau de sua necessidade. José Cretella Júnior¹⁷ compreende que pode haver serviços essenciais e não-essenciais, tanto na esfera pública quanto na privada, pois a existência do atributo é inerente à natureza da coisa. Também neste sentido:

La noción de servicios esenciales hace referencia a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza, conectándose con los

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p.84.

¹⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à constituição de 1988**. p.1063, apud GROTTI, Dinorá. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 262.

derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos.¹⁸

O entendimento de que nem todo serviço público é essencial foi incorporado pelo Código de Defesa do Consumidor, Lei 8078 de 11.07.1990, que reconheceu a existência de serviços essenciais e não-essenciais, embora sem qualificá-los:

Art.22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer forma de empreendimento, são obrigadas a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

A essencialidade, para Cretella¹⁹, envolve juízo de valor e, por isso, não se discute no plano lógico, mas apenas no jurídico. Desta forma, a valoração da essencialidade dos serviços prestados em determinados países pode variar, conforme o sistema jurídico adotado. Não haveria, portanto, um serviço essencial *prima facie*, cabendo a cada ordenamento jurídico estabelecer quais serviços são indispensáveis.

Ao disciplinar o direito de greve dos trabalhadores na Constituição Federal, o constituinte brasileiro delegou ao legislador a definição dos serviços considerados essenciais, conforme redação do art. 9º §1: "A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade". Esta disposição foi atendida na lei 7783 e 28.6.1989, que disciplina a greve dos trabalhadores da iniciativa privada, nos seus arts. 9º ao 11:

Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar os serviços cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento.

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:
 I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
 II - assistência médica e hospitalar;
 III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
 IV - funerários;
 V - transporte coletivo;
 VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

¹⁸ CORNAGLIA, R. J. **Derecho Colectivo del Trabajo: derecho de huelga**. Buenos Aires: La Ley, 2006. p.262.

¹⁹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à constituição de 1988**. p.1063, apud Grotti, Dinorá. Op.cit. p. 262.

VII - telecomunicações;
VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;
X - controle de tráfego aéreo e navegação aérea;
XI – compensação bancária.

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.
Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.²⁰

No que tange aos servidores públicos civis, a Constituição cuidou de resguardar o direito subjetivo, no seu art. 37, VII: “O direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”. Esta lei, no entanto, nunca foi editada, restando como parâmetro para a definição de serviços essenciais o estabelecido pela lei geral de Greve.²¹

Cabe ressaltar que o rol de serviços considerados essenciais na Lei 7783/89 é taxativo e abarcou grande quantidade de atividades, com vistas a limitar o direito de greve. Sendo assim, como preconiza a direito constitucional, qualquer restrição a direitos deve ser interpretada de forma restritiva, não se admitindo a ampliação além do estabelecido no ordenamento jurídico, como leciona Tércio Sampaio Ferraz Jr:

Supõe, assim, que a mera interpretação especificadora não atinge os objetivos da norma, pois lhe confere uma amplitude que prejudica os interesses, ao invés de protege-los. Assim, por exemplo, recomenda-se que toda norma que restrinja os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente.²²

No entanto, esta interpretação não se estende aos servidores públicos, para os quais a jurisprudência do STF admitiu a possibilidade de que outras atividades, que tenham características afins às ditas essenciais, sejam submetidas ao idêntico regime

²⁰ BRASIL. Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm>. Acesso em:06.06.2019

²¹ A Lei Geral de Greve é a lei 7783, de 28.06.1989. Esta lei se destina à disciplina da greve dos trabalhadores do setor privado e dos empregados públicos, regidos pela CLT. Esta lei passou a ser aplicada aos servidores públicos estatutários, por analogia, após o julgamento dos MI 670, 708 e 712, que serão objeto de estudo no capítulo 4.

²² FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**. 5.ed. São Paulo: Ed. Atlas S.A, 2007, p.307.

fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei Geral de Greve, em função da “complexidade e variedade dos serviços públicos e atividades estratégicas típicas de Estado”²³. Desta forma, os princípios do interesse público (ainda considerado pela ótica da “supremacia”) e da continuidade do serviço público seguem sendo os principais limitadores do movimento grevista, justificando a imposição de restrições mais severas do exercício do direito de greve por servidores públicos, à luz do entendimento de que o serviço público é atividade de desempenho obrigatório e, portanto, essencial.

1.4. Servidores públicos

O conceito de servidor público possui um sentido amplo, enquanto designação de pessoa física que presta serviço à Administração Direta ou Indireta, de qualquer ente da federação, com vínculo empregatício, estatutário ou contratual, mediante remuneração paga pelos cofres públicos, e um sentido estrito, que se refere aos ocupantes de cargo público no regime estatutário, que exercem suas atividades em pessoas jurídicas de direito público. No entanto, a Constituição Federal, na rubrica dedicada aos servidores públicos, art. 39 a 41, refere-se apenas aos detentores de cargos efetivos, criados por lei e cujos regimes jurídicos são estatutários. Por esta razão, este trabalho tratará dos servidores públicos no seu sentido estrito.

O termo “servidores públicos” é relativamente novo, surgindo pela primeira vez em dispositivos constitucionais apenas em 1967, e no seu sentido amplo. Até então, o termo utilizado para designar o detentor de cargo efetivo era “funcionário público”. Apenas em 1988, a Constituição Federal adotou definitivamente o termo “servidor público” no lugar de “funcionários públicos”, passando a designar os servidores no sentido amplo como “agentes públicos”. Mesmo assim, o termo “funcionários públicos” ainda pode ser encontrado em leis mais antigas.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção no 708. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Gilmar Mendes. 2008b. Diário de Justiça Eletrônico de 31 de outubro de 2008.

Quanto à natureza do vínculo de trabalho dos servidores com o Estado, Themístocles Brandão Cavalcanti, citado por Di Pietro²⁴, agrupou as teorias existentes em três modalidades: (a) Teoria Contratual, para a qual a relação entre Estado e servidor é bilateral, proveniente de contrato, celebrando um acordo de vontade entre as partes; (b) Teoria do Ato Unilateral, onde a relação de emprego decorre do ato unilateral do Estado, a nomeação. Caracteriza-se pela falta de consenso e liberdade para discutir as cláusulas contratuais, pois é o Estado quem estabelece as condições de prestação da atividade, cabendo ao servidor apenas aceitá-las ao tomar posse; (c) Teoria do Estatuto, pela qual a relação de emprego decorre de um regulamento que fixa as condições de prestação do serviço, independente da aceitação do servidor. Tais normas regem a situação jurídica de todos os servidores, não havendo previsão para situações individuais, e o funcionário deve conformar-se com as modificações feitas por lei ou pelos regulamentos em seu estatuto, ressalvado apenas o direito de indenização, quando ferir direitos adquiridos. Conforme Di Pietro, a Teoria do Estatuto é amplamente reconhecida pela doutrina atual²⁵.

Far-se-á, entretanto, uma crítica à classificação apresentada: Parece inadequado denominar apenas uma das teorias como “Teoria do Ato Unilateral”, quando duas das três teorias apresentadas fundam-se numa vontade unilateral do Estado. A diferença é que a teoria dita “do ato unilateral” submete o servidor ao “Estado-administrador”, enquanto a Teoria do Estatuto, submete o servidor ao “Estado-legislador”. Desta forma, entende-se mais adequado falar em Teoria do Ato Administrativo e Teoria do Estatuto, respectivamente.

No que tange ao regime jurídico dos servidores públicos, como recorda Rafael Maffini²⁶, antes da promulgação da Constituição vigente, era comum que os entes federados tivessem, na sua estrutura administrativa, funcionários com diferentes regimes jurídicos exercendo as mesmas funções: funcionários regidos por estatutos,

²⁴ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Tratado de direito administrativo**. Rio de Janeiro-São Paulo: Freitas Bastos, 1956, v.4, p.105-120. Apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; Motta, Fabrício. **Tratado de direito Administrativo: Administração pública e servidores públicos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p.355-356.

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. **Tratado de direito Administrativo: Administração pública e servidores públicos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p.355-356.

²⁶ MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008, p.244.

funcionários regidos pelas normas trabalhistas, funcionários contratados e extranumerários²⁷. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o texto original do art. 39 estabeleceu que os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações de cada ente da federação tivessem um regime jurídico único. Não houve determinação de que o regime fosse o mesmo para todas as entidades, nem quanto ao regime jurídico a ser adotado. Por isso, algumas pessoas jurídicas de direito público adotaram regime estatutário e outras, o celetista. Este dispositivo chegou a ser suprimido, por força da Emenda Constitucional 19/1998, porém, esta emenda foi considerada formalmente inconstitucional, por não ter sido aprovada com quórum mínimo exigido (MC-ADIn 2135), voltando a vigorar o texto original do art. 39. Diante do exposto, este trabalho focará, dentre os servidores públicos no sentido estrito, nos estatutários, que não estão formalmente regidos pelas normas trabalhistas em questão de greve.

Por fim, uma última e importante distinção que se fará, neste capítulo, diz respeito aos Militares, que são pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas, Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares. O seu regime jurídico é estatutário e próprio, não lhes sendo aplicado o regramento dos demais servidores públicos, exceto quando houver previsão expressa neste sentido. Pela natureza das suas atividades, tanto a sindicalização quanto o direito de greve lhes são proibidos, conforme o art. 142, §3º, I da Constituição Federal. Sendo assim, por servidores públicos, neste trabalho, deve-se compreender apenas os servidores públicos civis estatutários da Administração Direta, autarquias e fundações, aos quais não se incluem os militares.

²⁷ Conforme Celso A. Bandeira de Mello (1972), extranumerários eram servidores (no sentido amplo) equiparados a funcionários, que não possuíam cargo, pois haviam sido admitidos sem concurso para exercerem “funções”. MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Apontamentos sobre agentes e órgãos públicos**. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1972, p. 23-24.

2. A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE GREVE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

“Juridicamente, a greve é uma simples faculdade. Politicamente, é uma liberdade necessária. Socialmente, é medida salutar. Filosoficamente, é um ensaio coletivo de constrangimento”.²⁸

A greve é uma das mais importantes manifestações de conflito coletivo nas relações de trabalho e, como um fenômeno social, consiste basicamente em paralisar ou reduzir, coletiva e temporariamente, o trabalho esperado pelo empregador, seja ele particular ou público, para a obtenção de um fim comum. Maurício Godinho assim descreve:

A paralisação coletiva provisória, parcial ou total, das atividades dos trabalhadores em face de seus empregadores ou tomadores de serviços, com o objetivo de exercer-lhes pressão, visando à defesa ou conquista de interesses coletivos, ou com objetivos sociais mais amplos.²⁹

Sobre a sua natureza jurídica, Orlando Gomes e Elson Gottschalt defendem que a greve é “uma declaração sindical que condiciona o exercício individual de um direito coletivo de suspensão temporária do trabalho, visando a satisfação de um interesse profissional”. O sujeito ativo, então, é o indivíduo, titular de um direito potestativo de greve, e não a entidade sindical. Neste sentido, consideram a greve um fato social tomado em consideração pelo direito, mas que não poderia ser objeto do direito por contrariar uma situação jurídica, o contrato de trabalho que obriga o empregado a fornecer uma prestação ao empregador. Esta não é a posição predominante na doutrina. A maioria dos autores³⁰ concorda com a tese defendida por Maurício Godinho Delgado, segundo a qual a natureza jurídica da greve “é de um direito fundamental de caráter coletivo, resultante da autonomia privada coletiva inerente às sociedades democráticas”³¹. O autor explica que, embora haja traços de potestatividade nos movimentos paredistas, a ideia de greve como um direito

²⁸ GARCIA, Paulo. **Direito de greve**. Rio de Janeiro: Trabalhistas, 1961, p.8. apud MARTINS, Sergio Pinto. **A greve do servidor público**. São Paulo: Ed. Atlas, 2001, p. 19.

²⁹ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 17.ed. São Paulo: LTr, 2018. p. 1692.

³⁰ Ainda que defendam posição distinta, Orlando Gomes e Elson Gottschalk afirmam que a corrente que considera a greve como um direito é defendida amplamente, citando De Ferrari, Ripert, Carnelutti, Demogue. In GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Elson. **Curso de direito do Trabalho**. 16.ed. Rio de Janeiro. Forense, 2003, p. 601.

³¹. DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 17.ed. São Paulo. LTr, 2018, p.1710.

potestativo, resultante da noção de autotutela, é incompleta, pois o direito não mais permite que a greve se mantenha incontestável. Há limites na greve, ainda que atenuados:

Não há dúvidas quanto a greve ser, originalmente, uma modalidade de autotutela, de coerção coletiva. Contudo, sua consagração nas ordens jurídicas democráticas, como direito fundamental, conferiu-lhe não somente força, mas também civilidade. Nesta última medida, a figura ultrapassou o caráter de mera dominação da vontade de um sujeito sobre o outro, como inerente à autotutela.³²

Amauri Mascaro Nascimento corrobora este entendimento, afirmando que, embora o fundamento da greve como direito esteja na liberdade de trabalho, este “não é um direito absoluto, mas relativo, passível de limitações impostas pela ordem jurídica”³³.

O enquadramento jurídico da greve, no entanto, depende do que preconiza a legislação de cada país, assim como o conceito de serviço público, ou seja, a definição de greve está atrelada ao plano das escolhas políticas de cada nação. O ordenamento jurídico brasileiro caracteriza a greve “não como um fato social ou um ato antijurídico, mas como um direito reconhecido constitucionalmente”³⁴, consagrado no art. 9º da Constituição Federal, no capítulo que versa sobre os Direitos Sociais e que, por sua vez, encontra no Título II, dedicado aos Direitos e Garantias Fundamentais.³⁵

O conceito de greve, no âmbito jurídico brasileiro, encontra-se na Lei 7783/89, art. 2º, que define o exercício legítimo do direito de greve como “a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”. Esta definição é aplicada, analogicamente, à greve de servidores públicos, pela inexistência de lei específica.

No Brasil, a concepção de greve passou por grandes transformações, forjada pela luta da classe trabalhadora, conforme o contexto político em que estava inserida. Assim, traçou uma trajetória que a conduziu de fato delituoso a direito reconhecido.

³² DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 17.ed. São Paulo. LTr, 2018, p.1711.

³³ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.1047

³⁴ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.1047

³⁵ Art. 2º “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. ”

Os servidores públicos encontraram ainda mais resistências para terem reconhecido o seu direito de greve, situação que ainda persiste, já que o reconhecimento não se perfectibilizou em forma de lei.

Para a análise histórica da evolução da greve no Brasil, tomar-se-á por roteiro os estudos do professor Christiano Falk Fragoso³⁷, a legislação histórica e artigos diversos, de forma a criar uma linha do tempo, relacionando as greves dos trabalhadores do setor privado e dos servidores público às normas aplicáveis em cada época. Será usado o termo “funcionários públicos”, conforme a terminologia constante nas fontes.

2.1. A formação da classe trabalhadora no Brasil

Antes de se discutir as origens das greves no Brasil, em especial, as greves de servidores públicos, é preciso compreender a formação da classe trabalhadora, do serviço público e a distinção entre os trabalhadores em geral e os funcionários do Estado, que já se mostrava latente desde a fase inicial de organização do Estado Brasileiro.

O período imperial foi marcado por mudanças na estrutura política do Brasil, tanto pela transição do uso de mão-de-obra escravizada para trabalhadores livres, quanto pela formação de um corpo administrativo para auxiliar nas questões de Estado.

De acordo com Cristiano Fragoso³⁸, a classe trabalhadora brasileira formou-se no decorrer do período imperial – ganhando força com a abolição da escravatura e o fomento às imigrações –, a partir da mescla entre escravizados, libertos, pobres livres e imigrantes pobres, que fugiam da miséria em seus países. A economia, a contrário da Europa industrializada, era predominantemente agrária e as condições de trabalho não eram muito diferentes do escravismo: jornadas de trabalho entre 12 e

³⁷ FRAGOSO, Christiano. **Repressão penal da greve**. 1ª ed. São Paulo: IBCCRIM, 2009

³⁸ FRAGOSO, Christiano. **Repressão penal da greve**. 1ª ed. São Paulo: IBCCRIM, 2009, p. 138.

16 horas diárias, sem direito a folgas, a remuneração era baixíssima e, por vezes, havia a aplicação de castigos corporais.

As experiências dos imigrantes europeus, que vivenciaram o período industrial e as greves em seus países, colaboraram para o início do que seria a formação uma consciência de classe. Não se pode, no entanto, ignorar a importância das manifestações dos negros para a formação desta consciência. Ainda que sem pretensões salariais, foram diversas as paralisações promovidas por negros, escravizados e libertos. Um exemplo ocorreu em Salvador, no ano de 1857, quando os negros cruzaram os braços contra lei municipal que instituiu a cobrança de licença para aqueles que exerciam o ofício de *ganhadores* (carregadores)³⁹.

A Constituição do Império, de 1824, não trazia qualquer menção a greve, mas aboliu as corporações de ofício, o que dificultava qualquer organização de classes profissionais. Ainda assim, conforme Fragoso⁴⁰, diversas greves foram registradas no período de vigência desta Constituição, principalmente entre os anos de 1850 e 1880, sendo a greve dos tipógrafos, em 1858, considerada a primeira greve de trabalhadores livres do Brasil. No entanto, não havia uma organização sindical e o nível de consciência política dos trabalhadores era reduzido. Em que pese tenham sido inúmeros os protestos de trabalhadores, como explica Décio Saes:

Ainda constituíram movimentos isolados, esporádicos, curtos. Essas características indicam que a luta econômica das classes proletárias urbanas ainda não era dirigida por organizações voltadas para a defesa do trabalhador no mercado de trabalho e no lugar da produção: os sindicatos⁴¹

Em contraponto, o serviço público, na fase monárquica, estava em formação e caracterizava-se por adotar costumes, práticas, procedimentos, rotinas e normas da metrópole. Nos primeiros anos do Império, era o imperador quem criava e preenchia os cargos públicos em todo o país. Embora fosse competência constitucional da Assembleia Geral “criar ou suprimir empregos públicos e estabelecer-lhes os ordenados”, tal dispositivo era, quase sempre, descumprido e o ingresso nos

³⁹ REIS, João José. A greve negra de 1857 na Bahia. **Revista USP**, n. 18, p. 6-29, 30 ago. 1993.

⁴⁰ FRAGOSO, Christiano. **Repressão penal da greve**. 1ª ed. São Paulo: IBCCRIM, 2009 p.242-244.

⁴¹ SAES, Décio. **A formação do Estado Burguês no Brasil (1888-1891)**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paze Terra, 1985, p.329. Apud FRAGOSO, Christiano. **Repressão penal da greve**. 1ª ed. São Paulo: IBCCRIM, 2009, p.145.

empregos públicos seguia, basicamente, a lógica da distribuição de privilégios, fosse pela nomeação de seus favoritos ou pelo leilão de cargos. Possuir um cargo público significava influência, riqueza e prestígio. Em função disso, o serviço público, na sua origem, caracterizou-se pelo nepotismo e pelo clientelismo.

2.2. A greve na Primeira República

A primeira república foi marcada por uma abundância de mão-de-obra ociosa, formada por homens livres, libertos e imigrantes europeus, cujos custos de contratação tornaram-se mais baixos do que a manutenção do trabalho escravo. O processo industrial começava timidamente, mas ainda predominava o setor primário, especialmente o cafeeiro. A tensão entre trabalhadores e empregadores era constante, em função das péssimas condições de trabalho, que incluíam o trabalho infantil.

O operariado lutava pelas mais elementares condições de trabalho, pois não havia nenhuma legislação trabalhista, reinando absoluto, portanto, o regulamento da empresa. Grande parte da elite e do empresariado tinha a escravidão como parâmetro de trabalho, vigorando nas fábricas um modelo escravista”.⁴²

Diante deste cenário, o novo Código Penal foi editado em 1890, antes mesmo da nova constituição da República. Neste código, havia um capítulo dedicado aos crimes contra a liberdade de trabalho, que mantinha a tipificação da vadiagem (art.399 e 400)⁴³, estabelecida no Código Penal de 1830, e criminalizava a greve (art. 205 e 206), mesmo que pacífica. Isto ocasionou uma grande mobilização que culminou na edição do Decreto 1162, de 12.12.1890, que alterou os art. 205 e 206, passando a criminalizar apenas a greve estabelecida por meio de ameaça ou violência. Esta

⁴² AZEVEDO, Francisca Nogueira de. **Malandros desconsolados. O diário da primeira greve geral no Rio de Janeiro**. Relume Dumara: Prefeitura, 2005, p.21-22. apud FRAGOSO, Christiano. Repressão penal da greve. 1ª ed. São Paulo: IBCCRIM, 2009, p. 138.

⁴³ No crime de vadiagem (art. 399 e 400), a pena de açoite foi substituída por prisão, mas o Código Penal de 1890 inovou em relação aos menores: estes poderiam ser recolhidos em estabelecimentos disciplinares industriais até completarem 21 anos. Em decreto posterior, Floriano Peixoto autorizava a criação e colônias penais, para a correção de “vadios”, “vagabundos” e “capoeiras” pelo trabalho (Dec.145 de 11/07/1893).

alteração não impediu, contudo, a forte repressão policial aos grevistas nas diversas e grandes paralisações que se seguiram.

Constituição de 1891, não fez qualquer menção à greve, restando aos diplomas legais a sua disciplina. Apesar disso, a Carta Magna voltou a permitir a livre associação, vedada pela Constituição anterior.

O serviço público ainda não possuía uma sistematização, mas já se buscava meios de racionalizar as atividades. Altamente intervencionista, apesar do discurso liberal, o Estado estava voltado a fortificar o Governo central, unificar os códigos e o aparelho repressivo estatal.⁴⁴ Nesta época, os empregos públicos ainda eram dados por razões políticas, interesses pessoais ou, ainda, com caráter assistencial, pois o governo admitia em seu quadro pessoas que, por qualquer motivo, não tivessem encontrado emprego no meio privado.⁴⁵ Pela a Constituição de 1891, o provimento dos cargos, a nível federal, cabia ao Presidente de República, incumbindo a cada Estado, às suas próprias expensas, as necessidades administrativas de seu Governo. Não havia estabilidade nos empregos, apenas os magistrados gozavam de vitaliciedade. Desta forma, evidentemente, não se fala em greve de funcionários públicos na Primeira República.

2.3. A greve na era Vargas

A Revolução de 1930 simbolizou a ruptura com a “política do café-com-leite” e uma forte centralização do poder no governo federal, seguindo a onda intervencionista que sucedeu à quebra da bolsa de Nova York, no ano anterior. Diante da queda da agroexportação, a indústria se expandiu. Neste contexto, a disciplina do trabalho tornou-se um dos principais objetivos do governo, como uma forma de fortalecer o processo de industrialização e manter o controle social.

⁴⁴ OLIVEIRA, Clarice Gomes de. **O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia**. Revista do Serviço Público, v. 58, n. 3, p. 269-302, 19 fev. 2014.

⁴⁵ SILVA, Paulo Vieira da. **Situação do servidor na era de transição**. Revista do Serviço Público, v. 43, n. 5, p. 30-33, 20 jun. 2017.

Na esfera trabalhista, uma série de decretos foram editados, regulamentando as relações de trabalho e a previdência, com grandes conquistas para a classe trabalhadora. A Constituição de 1934 foi a primeira a consagrar direitos sociais do trabalho, no seu art. 121, dentro do Título IV, “*Da Ordem Econômica e Social*”. Dentre os diversos direitos positivados, estão a criação da Justiça do Trabalho e o reconhecimento das convenções coletivas. Esta Constituição foi omissa sobre a greve dos trabalhadores.

A Constituição de 1937, por sua vez, manteve os direitos trabalhistas consagrados na Carta anterior, mas declarou a greve, bem como o *lock-out*, “*recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional*” (art.139). Foi a primeira Constituição a se opor, abertamente, o movimento grevista.

Em 1943, os decretos esparsos acerca do trabalho foram consolidados, sistematicamente, em um único diploma, a Consolidação das Leis Trabalhistas. A disciplina da greve passou para o Título VIII, “*Da Justiça do Trabalho*”, nos art. 723 a 725, o que, na prática, transformou a greve numa afronta à autoridade da justiça trabalhista, a ser fortemente reprimida. Na esfera penal, as leis foram consolidadas alguns anos antes, em 1932, e a greve, até então tolerada, quando pacífica, passou a figurar no dispositivo que tipificava o delito de “atentado contra a liberdade do trabalho”, art.204 nos §§1º e 2º, com penas mais severas do que as previstas no Código Penal de 1890.

Com relação aos sindicatos, cuja atuação era fundamental para o exercício da greve dos trabalhadores, as Constituições de 1934 e 1937 previam a liberdade sindical. No entanto, ainda vigia o Decreto 19.770, de 19/03/1931, que estabelecia rígidas regras para o funcionamento dos sindicatos, dentre as quais a unicidade sindical, de forma a garantir o controle das suas atividades pelo Estado.

Até a promulgada Constituição de 1934, não havia regras quanto ao exercício da greve por funcionários públicos. As primeiras greves registradas foram a greve dos bancários do Banespa, em 1932, que levou à redução da jornada para 30 horas semanais, e a greve geral dos bancários de 1934, que resultou na criação do Instituto

de Aposentadorias e Pensões dos Bancários⁴⁶. No âmbito da administração pública, o principal desdobramento do período foi a criação de uma estrutura administrativa no Brasil, através de dois mecanismos fundamentais: a edição de estatutos normativos e a criação de órgãos normativos e fiscalizadores. A Constituição de 1934 incluiu um título para tratar exclusivamente dos funcionários públicos, garantindo-lhes, entre outros direitos, a estabilidade após 10 anos de serviço efetivo. A Constituição não trouxe qualquer menção à greve de funcionários públicos, mas apresentou vedação expressa ao uso político-partidário do cargo.

Com relação aos funcionários públicos, embora não houvesse menção explícita à proibição de greve na Constituição de 1934, leis esparsas tratavam de criminalizá-la. Na Lei n. 38, de 4.4.1935, a primeira Lei de Segurança do Estado, o exercício da greve passou a figurar no rol de crimes contra a ordem política (art. 8º), punível com a pena de perda do cargo, da mesma forma que a filiação, ostensiva ou clandestina, a partido, centro, agremiação ou junta de existência proibida no art. 30 da mesma lei (art. 32º). Tais dispositivos encontraram respaldo, posteriormente, na Constituição de 1937, cujo art. 172, §2, determinava a perda do cargo de funcionários que atentassem contra a segurança do Estado. O principal objetivo desta lei era promover um cerco cada vez mais rigoroso aos opositores do Estado e às atividades consideradas subversivas.

A Lei 136, de 14.12.1935, sancionada logo após a revolta comunista de novembro do mesmo ano, alterou vários dispositivos da lei de segurança, e ratificou, em seu primeiro artigo, a vedação imposta à filiação em entidades consideradas subversivas e proibiu que serviços ou empresas mantidas pelo Estado tivessem, em seu quadro, funcionários enquadrados nesta condição. Além disso, ainda determinou a inabilitação de funcionários públicos condenados por crimes da lei 38/1935 para o exercício de qualquer cargo ou função em serviço público pelo prazo de 10 anos.

Para o processo e julgamento dos crimes políticos, dentre os quais a greve, foi instituído o Tribunal de Segurança Nacional (Lei nº 244, de 11 de setembro de

⁴⁶ SINDICATO DO BANCÁRIOS E FINANCIÁRIOS DE SÃO PAULO, OSASCO E REGIÃO. **Nasce um grande movimento.** Publicado em 06/01/2017. Disponível em: <https://www.spbancarios.com.br/história> Acesso em: 28/05/2019.

1936), na esfera da Justiça Militar. Esta lei só foi revogada no fim do Estado novo, pela Lei Constitucional n. 14, de 17.11.1945

A Constituição de 1937 determinou, dentre outras medidas, a expedição de um estatuto para regulamentar a atividade dos funcionários públicos civis da União. Embora criminalizasse a greve de trabalhadores em geral, a Carta não fazia menção direta às penalidades a serem aplicadas aos funcionários públicos grevistas. Isso veio a ser regulamentado, no âmbito administrativo, pelo Decreto-Lei 1713, de 28.10.1939, que instituiu o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, um marco na Administração Pública. O art. 226, VII, proibia expressamente o exercício da greve pelo funcionário público, sob pena de suspensão à demissão (arts.234 e 239, X). A penalidades também foram reforçadas pela CLT, no art. 725 §1º, e previa que a pena aplicada ao trabalhador seria contada em dobro no caso dos servidores públicos. Isso implicaria na competência da Justiça do Trabalho para julgar o conflito envolvendo servidor público grevista. Também foi proibida a sindicalização, conforme o art. 220, parágrafo único, do Estatuto. Era permitido, contudo, a fundação de associações para outros fins (art. 220, caput).

2.4. A Greve no período da “redemocratização”

Este período se inicia com o fim do Estado Novo. Diz-se “redemocratização”, entre aspas, porque não se pode dizer que o Brasil viveu, em outros tempos, uma experiência democrática plena, posto que o sufrágio nunca havia sido universal.

Entre a publicação da Consolidação das Leis Trabalhistas e o final do Estado Novo, não há indícios da ocorrência de greves. Isso, provavelmente, por causa da forte repressão do governo aos movimentos operários e também ao apoio da classe trabalhadora ao Governo, em função dos direitos reconhecidos. Com a queda de Vargas, as greves operárias voltaram a ocorrer. No ano de 1946, diversas greves foram registradas pelo país, com destaque para a greve dos bancários, que teve

dimensão nacional. Conforme Noronha, entre 1945 e 1964, foram registradas uma média de 43 greves anuais⁴⁷. A sindicalização aumentou expressivamente.

Em 15.03.1946, o Marechal Eurico Gaspar Dutra editou o decreto 9.070, em resposta à ofício encaminhado pela Assembleia Constituinte, para que se manifestasse sobre o reconhecimento ou não do direito de greve, recomendado no texto da Conferência Interamericana para os Problemas da Guerra e da Paz⁴⁸. Pelo decreto, ficavam proibidas as greves nas atividades fundamentais, listadas no art. 3º e cujo rol não era exaustivo, cabendo ao Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio incrementá-lo se necessário. Entretanto, admitia-se a greve nas atividades acessórias, mas somente após esgotados os meios legais para a solução do conflito, e apenas no intervalo entre o ajuizamento e a decisão do dissídio pelo tribunal do trabalho. O decreto também possibilitava ao Poder Público destituir o presidente do sindicato grevista que, nas atividades fundamentais, não promovesse solução ao dissídio coletivo. Por fim, o seu art. 15 aumentava o rigor das penas aplicadas aos grevistas, sem prejuízo às penas já previstas no Código Penal. Ou seja, embora possibilitasse o exercício da greve, este decreto tornava quase impossível exercê-lo de forma legal, já que as atividades acessórias eram definidas por exclusão, e bastava uma portaria ministerial para novas atividades serem qualificadas como fundamentais.

A Constituição de 1946 recepcionou o direito de greve consagrado no Decreto-Lei 9070, estabelecendo também a liberdade de associação profissional e sindical aos trabalhadores. O art. 158 submetia o exercício da greve à lei regulamentadora. Com isso, era de se esperar que o DL 9070 perdesse a sua eficácia. No entanto, a constitucionalidade do decreto foi atestada pelo STF, sob a alegação de que o art. 158 não era autoaplicável e que, apenas quando fosse efetivada a regulamentação prevista no referido dispositivo, o decreto se tornaria insubsistente ou

⁴⁷ NORONHA, Eduardo G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 119-168, 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 28 maio 2019.

⁴⁸ A Conferência Interamericana para os Problemas da Guerra e da Paz, ocorreu no México entre 21.02.1945 a 08.03.1945. Contido texto final, assinado pelo Brasil, A Declaração dos Princípios Sociais da América recomendava o reconhecimento do direito de associação dos trabalhadores, do contrato coletivo e do direito de greve. No entanto, este texto nunca foi ratificado pelo Brasil, nem mesmo com a admissão da greve na Constituição de 1946.

menos rígido.⁴⁹ Quanto aos sindicatos, a Constituição manteve a estrutura estabelecida pelo Estado Novo.

Ao contrário dos trabalhadores do setor privado, aos funcionários públicos o direito ao exercício da greve não foi reconhecido, optando o constituinte pela omissão. Embora não houvesse proibição expressa, salienta-se que os serviços públicos eram considerados essenciais e, portanto, a flexibilização mitigada do DL 9070 não atingia os funcionários públicos. Desta forma, continuavam a incidir, sobre estes, as proibições infraconstitucionais. Quanto à vigência dos dispositivos estatutários, anteriores à Constituição, manifestou-se o jurista Carlos Medeiros Silva, Consultor Geral da República, em parecer emitido após consulta formulada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público:

Contra a greve dos servidores públicos existem sanções penais e disciplinares estabelecidas em leis anteriores à Constituição de 1946. Como decidiram os tribunais a propósito da vigência dos textos que no mesmo sentido dispunham contra o pessoal das empresas privadas, que desempenham atividades "fundamentais", também aquelas se devem considerar em vigor. A questão jurídica é a mesma e a razão de decidir foi a possibilidade de interdição, ou do condicionamento da greve, em certos serviços destinados ao público, em face da norma constitucional recente. Admitida esta faculdade, por parte do legislador ordinário, concluiu-se que os textos antigos não haviam caducado automaticamente pelo fato de cominarem penas aos grevistas empregados em atividades essenciais.⁵⁰

Em 1951, Vargas retornou ao poder, mas isso não abrandou os movimentos grevistas. No seu terceiro governo, as normas relativas às greves sofreram alterações importantes, tornando-se menos severas. O Decreto-Lei 1713/39 não foi expressamente revogado. No entanto, foi editada a Lei 1711, de 28.10.1952, dispondo novamente sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, no qual a penalização à greve foi suprimida do texto. No entanto, em 1953, foi editada a Lei de Segurança Nacional nº 1802, que revogava as leis n. 38 e 136, ambas de 1935, e o decreto-lei 431/1938. O novo diploma tornava crimes contra o Estado e a Ordem Política e Social, "*Instigar, preparar, dirigir ou ajudar a paralisação de serviços públicos*

⁴⁹ **Agravo de Instrumento nº 21314**, Relator(a): Min. HENRIQUE D'AVILLA - CONVOCADO, Segunda Turma, julgado em 11/08/1959, DJ 08-10-1959. Disponível em <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=AI\(21314%20.NUME.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=AI(21314%20.NUME.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em 27.05.2019.

⁵⁰ SILVA, Carlos Medeiros. Funcionário público - Direito de greve - Insubordinação grave em serviço - Pena disciplinar. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 37, p. 358-360, jul. 1954.

ou de abastecimento da cidade” (art. 13), com pena de reclusão de 2 a 5 anos, e *“Cessarem, coletivamente, os funcionários públicos os serviços a seu cargo, por motivos políticos ou sociais”* (art.18), com pena de detenção de 6 meses a 2 anos, agravada em um terço, quando aplicada à diretor de repartição ou chefe de serviço. Além do Estatuto, ainda vigia o Decreto-lei 9070, que proibia a greve em serviços fundamentais, em *numerus apertus*, e que só foi revogado em 1964.

2.5. A greve na Ditadura Militar

Estabelecido o regime militar, o Executivo passa a legislar por decretos, chamados Atos Institucionais (AI). Já no primeiro ato, foi suspensa a vitaliciedade dos magistrados e a estabilidade de funcionários públicos, o que afetou tanto os civis quanto os servidores militares.

Em 1964, após restringir as atividades parlamentares e suspender a imunidade dos congressistas, foi aprovada nova Lei de Greve, nº 4330, de 1º de junho, regulamentando o disposto no art. 158 da Constituição Federal de 1946. Já no art. 4º, a lei proibia o exercício da greve por funcionários e servidores públicos da União, Estados, Territórios, Municípios e autarquias, ressalvados apenas os casos em que o serviço fosse prestado à indústria, sem a percepção da remuneração fixada em lei ou amparados pela legislação trabalhista. A greve em atividades fundamentais era permitida aos trabalhadores do setor privado, desde que observados os ritos desta lei, sob pena de ser considerada ilegal. Era vedada a admissão de funcionários para substituir os grevistas, mas caberia à autoridade competente fazer guarnecer e funcionar as atividades que não pudessem sofrer paralisações. Na prática, a greve era difícil de realizar, embora amparada por lei, pois as formalidades a serem atendidas eram muitas e a desatenção ao rito legal já era considerada crime. Conforme Heleno Fragoso:

É difícil evitar a conclusão de que a nova lei de greve está feita para perseguir e aterrorizar os trabalhadores e que é uma lei antiliberal, própria dos regimes totalitários. Ali aos defeitos de técnica, o rigor da repressão e da incriminação de condutas que não merecem pena. Nas disposições que incriminam a greve pacífica é, evidentemente, inconstitucional, estando atrasada em mais de um século. É uma nova lei infame, fadada a assegurar e justificar

violências contra trabalhadores por parte da polícia política, mas, por ser anti-histórica e reacionária, jamais será aplicada pela Justiça brasileira.⁵¹

Em 13.03.1967, o decreto 1802/53, embora não expressamente revogado, foi substituído pelo decreto-lei 314, que dispunha sobre crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social. Pelo novo decreto, a greve e o *lock-out* que acarretassem “a paralização de serviços públicos ou atividades essenciais, com o fim de coagir qualquer dos Poderes da República” seria punido com pena de reclusão de 2 a 6 anos (art.32). Quanto aos funcionários públicos que cessassem coletivamente as suas atividades, no todo ou em parte, que se solidarizassem, direta ou indiretamente, aos atos de paralisação, que contribuíssem para a não execução ou retardo das atividades, a pena seria de detenção, de 3 meses a 1 ano, sem prejuízo a outras punições no âmbito administrativo (art.34). A competência para julgar estes crimes seria da Justiça Militar, mesmo tratando-se de civis (art.44).

A Constituição de 1967 devolveu a estabilidade aos funcionários públicos, após 2 anos da nomeação por concurso público. As greves nos serviços públicos e nas atividades essenciais, que são as definidas em lei, voltaram a ser expressamente proibidas (art. 157, §7). Até então, desde 1946, a sua proibição constava apenas em diplomas infraconstitucionais, como a Lei de Greve (lei nº 4330/64). Contudo, aos trabalhadores do setor privado, o direito à greve estava previsto no art. 158, salvo em atividades essenciais.

A Constituição de 1967 também transferiu a competência para julgar os crimes contra a organização do trabalho e decorrentes de greve para a Justiça Federal. No entanto, as greves promovidas por funcionários públicos, por enquadrarem-se nos crimes contra a segurança nacional, ordem política e social permaneceriam sob a competência da Justiça Militar, conforme art. 122, §1, com redação dada pelo Ato Institucional nº 6, de 1969.

O Ato Institucional nº 5, de 13.12.1968, ampliou os poderes do Presidente da República, possibilitando, entre outras medidas, o fechamento do Congresso, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, que só voltaria a se reunir

⁵¹ FRAGOSO, Heleno. **A justiça penal e a revolução**. Rio de Janeiro: Edigraf, 1965, p.7. Apud. FRAGOSO, Christiano. **Repressão penal da greve**. 1ª ed. São Paulo: IBCCRIM, 2009, p. 236-237

quando convocados (Art. 2º) a suspensão de direitos políticos de quaisquer cidadãos por 10 anos, sem as limitações previstas na Constituição, podendo resultar, conseqüentemente, na restrição ou suspensão de outros direitos, públicos ou privados (art.4º), a discricionariedade para *”demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares das garantias referidas neste artigo, assim como empregado de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares, assegurados, quando for o caso, os vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço”* (art.6, §1º).

Com o fechamento do Congresso e a possibilidade de suspender direitos de qualquer ordem, o Executivo passou a legislar por meio de decretos e atos institucionais. O Decreto-lei 510, de 20.03.1969, altera dispositivos da norma de Segurança Nacional anterior, modificando a pena para quem incitar à paralisação de serviços públicos ou atividades essenciais para detenção de 1 a 3 anos (art.33, V), acrescido da metade do tempo se o crime se valer de qualquer meio de divulgação (art.33, parágrafo único). A greve proibida, enquadrada como propaganda subversiva, seria punida com detenção de 6 meses a 2 anos (art.39, IV). No entanto, a pena seria a detenção de 1 a 4 anos se importasse ameaça ou atentado à segurança nacional (art.39, parágrafo único). Como este decreto não revogou o Decreto-lei 314, continuavam valendo os demais dispositivos que dispunham sobre a greve de funcionários públicos.

Em 29.09.1969, o Decreto-Lei 314/67 foi revogado pelo Decreto-lei 898. Este diploma, assim como os que o antecederam, caracterizava-se pelo extremo rigor, sendo fortemente influenciado pelo contexto da Guerra Fria e pela repressão às chamadas guerra psicológica adversa e guerra revolucionária ou subversiva, que pressupunham o avanço do comunismo. Estabeleceu, nos seus primeiros artigos, conceitos básicos de segurança nacional que deveriam inspirar os juízes na aplicação das regras ali instituídas. A respeito da greve, penas aplicáveis a grevistas ou a estranhos aos serviços públicos que atentassem contra o andamento das atividades essenciais foram severamente aumentadas: *”Impedir ou dificultar o funcionamento de serviços essenciais, administrados pelo Estado ou executados mediante concessão, autorização ou permissão”*, reclusão de 8 a 20 anos (art. 29). Se o ato praticado

resultasse em morte, a pena poderia ir de prisão perpétua à morte (art. 29, parágrafo único); “*promover greve ou lock-out, acarretando a paralisação de serviços públicos ou atividades essenciais, com o fim de coagir qualquer dos Podêres da República*”, reclusão de 4 a 10 anos. (Art. 38); incitar a “*paralisação de serviços públicos, ou atividades essenciais*”, reclusão de 10 a 20 anos (art. 39, V). Especificamente aos funcionários públicos que cessarem “*coletivamente, no todo, ou em parte, os serviços a seu cargo*”, detenção de 8 meses a 1 ano (art.40), incorrendo na mesma pena aqueles que se solidarizarem, ou contribuírem com a paralisação ou retardamento das atividades (art.40, parágrafo único). A propaganda subversiva de greve proibida seria punida com reclusão de 1 a 3 anos (art.45, IV). Em todos os casos, quando a qualidade de funcionário público não fosse elementar ao tipo criminal, seria uma circunstância agravante (art. 49, I).

O decreto-lei 898/69, que “*constitui, sem dúvidas, uma das mais deploráveis experiências legislativas, no período conturbado que se inicia com a edição do Ato Institucional nº 5*”⁵² só foi revogado em 17.12.1978, pela lei 6620, quando a Segurança Nacional passou então a ser definida como “*estado de garantia proporcionado à Nação, para a consecução dos seus objetivos nacionais, dentro da ordem jurídica vigente*” (art. 2º). Com relação aos crimes imputáveis aos grevistas, esta lei manteve as condutas tipificadas, abrandando algumas das penas impostas. Meses antes, o AI nº 5 já havia sido revogado pela Emenda Constitucional nº 11, que, dentre outras medidas, devolveu a imunidade aos parlamentares e extinguiu as penas de morte, prisão perpétua e de banimento, ressalvada a legislação penal aplicável em caso de guerra externa. Também excluiu a discricionariedade do Presidente da República para decretar medidas de exceção e retirada de direitos.

Em 1983, após as intensas greves gerais, com destaque para as greves dos professores das Instituições de Ensino Superior e as greves dos metalúrgicos do ABC Paulista, foi editada a nova Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7170, de 14.12.1983), ainda em vigor, que excluiu a tipificação específica da greve, alterou o tipo incitação subversiva (art.23), de forma a não mais enquadrar a desobediência coletiva às leis como atentado à segurança nacional. A paralisação de serviços públicos essenciais

⁵² FRAGOSO, Heleno. **A justiça penal e a revolução**. Rio de Janeiro: Edigraf, 1965, p.13-14. Apud FRAGOSO, Christiano. **Repressão penal da greve**. 1ª ed. São Paulo: IBCCRIM, 2009, p. 244

para a defesa, segurança ou economia do país só seriam penalizadas quando decorrentes de sabotagem. As greves de funcionários públicos, no entanto, seguiram proibidas pela Constituição de 1967 e pela Lei de Greve nº 4330/64.

2.6. A greve na transição democrática e a Constituição de 1988

As greves continuavam a acontecer por todo o Brasil, tanto pela luta por melhores condições salariais e laborais, quanto pela mobilização da sociedade pela conquista da democracia. De acordo com Noronha:

A partir de 1985, o conflito passou a ser, fundamentalmente, entre cada sindicato de empregados e as empresas ou sindicatos patronais. Mas, desde o final do governo Figueiredo, as greves haviam-se tornado de tal forma corriqueiras e disseminadas nas diversas regiões do país que os militares se viram diante do dilema dos custos políticos da repressão e dos riscos da tolerância. As greves continuavam ilegais e sob risco de ações repressivas. E de fato elas ocorreram, mas não de forma sistemática ou facilmente previsível.⁵³

A partir da posse dos governadores eleitos pelo voto direto, que buscavam se afirmar como lideranças democráticas, se estabeleceu um contexto favorável às possibilidades de ganhos reais pelos funcionários públicos, que, aliados à redução dos riscos de repressão aos grevistas, fizeram crescer o movimento paredista no setor público a nível estadual, refletindo na esfera federal.

A eleição do primeiro presidente civil após o regime militar marca a transição para o regime democrático de direito, coincidindo com o auge dos movimentos paredistas. A anistia de trabalhadores punidos em razão da participação em movimentos grevistas e a suspensão da intervenção dos sindicatos apontavam para a liberalização da greve. Em 05.10.1988, foi promulgada a Constituição “Cidadã”, ora vigente, que incluiu o direito de greve no rol dos direitos e garantias fundamentais de segunda dimensão, no Capítulo II, dedicado aos Direitos Sociais.

⁵³ NORONHA, Eduardo G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 119-168, 2009.

Assim, o art. 9º estabelece que “*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*”. Os §§1º e 2º determinam que a lei defina os serviços e atividades essenciais, e as penas cabíveis em casos de abusos, respectivamente. A lei ordinária 7783 foi editada em 28.06.1989, regulamentando o exercício da greve pelos trabalhadores, e em resposta às Medidas Provisórias nº 50 e nº 59, que, em flagrante autoritarismo e inconstitucionalidade – por ferir reserva de lei complementar –, criavam novos crimes relacionados ao exercício da greve. Recorda Christiano Fragoso que “*O cariz autoritário dessas medidas provisórias é evidente. Medida provisória não pode criar crime, que deve sempre provir de uma lei formal*”⁵⁴

Os funcionários públicos passaram a ser tratados por servidores públicos na nova Constituição e, pela primeira vez na história do ordenamento jurídico brasileiro, lhes foi reconhecido e garantido o direito à greve, conforme o disposto no art. 37, VII. No entanto, o Constituinte optou por manter esta prerrogativa fora do arrimo dos Direitos e Garantias Fundamentais, e ainda remeteu à lei complementar a regulamentação dos seus termos e limites. Se, por um lado, a exigência de lei complementar busca dar maior estabilidade à disciplina do tema e dificultar a sua modificação, por outro, a necessidade de quórum qualificado impõe maior rigor à sua aprovação.

A redação do art. 37, VII, claramente, se tornou um óbice para o exercício da greve, visto que impediu a sua imediata aplicabilidade. Antes de editada a lei, o direito de greve não poderia ser exercido. Mas isso apenas no plano teórico, pois, na prática, as paralisações de servidores públicos se sucederam uma após outra, especialmente nas áreas da saúde e educação, impulsionadas pela instabilidade econômica que marcou os primeiros anos da redemocratização, sem que o Poder Público encontrasse meios para reprimi-la. Tal exigência foi abrandada pela Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, que eliminou a reserva da lei complementar, determinando que o direito de greve seja regulamentado por lei específica, dando a seguinte redação ao art. 37, VII: “*o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica*”. Embora esta alteração implique na necessidade

⁵⁴ FRAGOSO, Christiano. **Repressão penal da greve**. 1ª ed. São Paulo: IBCCRIM, 2009, p.262.

de maioria simples para a aprovação do diploma regulatório, ela impede que outro diploma, não específico, seja criado ou aproveitado para este fim.

Apesar do reconhecimento inédito da greve como um direito dos servidores públicos, passados 30 anos da promulgação da Constituição, a sua regulamentação ainda não foi realizada. No entanto, as greves não esperaram por regulamentação para prosseguirem. Tem-se, então, um direito de eficácia limitada, e a omissão legislativa mantém os servidores públicos na mesma ilegalidade historicamente combatida. Nas palavras de Duguit, *“Há opressão quando o Estado legislador não faz as leis que ele está juridicamente obrigado a fazer”*⁵⁵

⁵⁵ DUGUIT, Leon. **Manuel de Droit Constitutionnel**. Paris: Albert Fontemoing, 1907, p.672. In: FRAGOSO, Christiano. **Repressão penal da greve**. 1ª ed. São Paulo: IBCCRIM, 2009, p. 85

3. A NORMA CONSTITUCIONAL: SUA EFICÁCIA JURÍDICA E APLICABILIDADE

A Constituição Federal, como lei fundamental de organização do Estado e das relações jurídicas de um país, busca assegurar direitos e garantias que são a expressão máxima dos princípios e valores da nação, servindo de fundamento para a validade das demais normas. A sua função não se limita apenas a salvaguardar as garantias e direitos: Ela também possui força normativa para concretizar seus mandamentos no corpo social, sem a qual, correria o risco de se tornar letra morta. No entanto, esta é uma realidade recente no Brasil.

Até a metade do séc. XX, as Constituições eram consideradas documentos essencialmente políticos, sem status de norma e, conseqüentemente, sem força normativa. Vigoravam a centralidade da lei e a supremacia do parlamento, cujos atos eram insuscetíveis de controle judicial.⁵⁶ Assim, as Constituições se demonstravam ineficazes e sem efetividade, na prática. Esta compreensão só foi superada no pós-Segunda Guerra Mundial, quando o modelo de constitucionalismo norte-americano, baseado na força normativa da Constituição, se difundiu. De acordo com Eduardo García de Enterría:

“La constitución no es, pues, en ningún lugar de Europa antes de la última Guerra Mundial, una norma invocable ante los Tribunales. (...) Esta falta de condición de la Constitución fue refrendada por toda la práctica judicial europea, que no admitió nunca que fuese invocada como norma de decisión de litigios y menos aún como paradigma de validez de las leyes, y acantonó así su significado al plano en que la situó originalmente la post-Revolución Francesa: titularidad de la soberanía y organización de los poderes”⁵⁷

No Brasil, foi a Carta de 1988 quem teve o mérito de criar o ambiente propício para superar o *status* de instrumento retórico, esvaziado de qualquer imperatividade, herdado das constituições anteriores, assegurando a estabilidade institucional do país. O movimento jurídico-doutrinário conhecido como “doutrina brasileira da efetividade” teve grande importância para o reconhecimento da força normativa das

⁵⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, 196-197.

⁵⁷ **La Constitución española de 1978 como pacto social y como norma jurídica**, 2004, p. 19 e 21. Apud BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.197.

normas constitucionais. Conforme Barroso, “a essência da doutrina da efetividade é tornar as normas constitucionais aplicáveis direta e imediatamente, na extensão máxima de sua densidade normativa”⁵⁸, provendo mecanismos adequados de tutela para os casos de violação de um mandamento constitucional. Uma das consequências deste movimento foi que a ascensão do Poder Judiciário, que passou a ter atuação decisiva para concretizar a Constituição.

A Constituição é, em si, obra incompleta, inacabada. Não esgota, e nem pode pretender esgotar toda a matéria que encerra⁵⁹. As normas, princípios e regras ali consolidados caracterizam-se pelo seu caráter geral e abstrato, cabendo à legislação infraconstitucional, em papel coadjuvante, regulamentar as especificidades de sua aplicação. Na expressão de Ruy Barbosa, são:

Largas sínteses, sumas de princípios gerais, onde, por via de regra, só se encontra o *abstractum* de cada instituição nas suas normas dominantes, a estrutura de cada uma, reduzida, as mais das vezes, a uma característica, a uma indicação, a um traço. Ao legislador cumpre, ordinariamente, revesti-lhes a ossatura delineada, impor-lhes o organismo adequado, e lhes dar capacidade de ação.⁶⁰

Com sua notável erudição, o próprio Ruy Barbosa reconhecia, porém, que “não há, numa Constituição, cláusulas, a que se deva atribuir meramente um valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular de seus órgãos”.⁶¹ Desta perspectiva, tem-se que todas as normas constitucionais possuem alguma eficácia, que irradia seus efeitos na ordem jurídica preexistente à sua vigência. A este respeito, José Afonso da Silva manifestou-se no sentido de admitir-se, tão somente, que:

“a eficácia de certas normas constitucionais não se manifesta na plenitude de seus efeitos jurídicos pretendidos pelo constituinte enquanto não se emitir

⁵⁸ BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p.28-29.

⁵⁹ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Inconstitucionalidade por omissão: uma proposta para a constituinte**. Revista de Administração Pública, v. 21, n. 1, p. 10-21, 1987.

⁶⁰ BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Federal brasileira (coligados e ordenados por Homero Pires)**. São Paulo. Saraiva, 1933, v.2, p.475 e ss. apud SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.73 – 74.

⁶¹ BARBOSA, Ruy. **Comentários à Constituição Federal brasileira (coligados e ordenados por Homero Pires)**. São Paulo. Saraiva, 1933, v.2, p.489. apud: Silva, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.75

uma normação jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida”.⁶²

Este mesmo autor classifica as normas constitucionais quanto a sua eficácia⁶³ e aplicabilidade⁶⁴ em normas de eficácia plena, contida ou limitada, a depender do grau dos seus efeitos jurídicos. Tem eficácia plena as normas que possuem todos os elementos e requisitos para a sua incidência direta. Elas são aplicáveis imediatamente porque definem certas situações e exprimem com precisão a conduta positiva ou negativa a seguir, mesmo que não seja sociologicamente eficaz⁶⁵. A eficácia contida se verifica nas normas que remetem à legislação futura a restrição do seu âmbito de eficácia e aplicabilidade. Enquanto não sobrevier a norma integradora, a sua eficácia será plena. Já a eficácia limitada exige a integralização por norma futura que lhe amplie o âmbito de eficácia. As normas de eficácia limitada podem ser programáticas ou não-programáticas, e a sua aplicabilidade é mediata, pois dependem de legislação posterior que lhes confira executoriedade plena.

A classificação proposta por Jose Afonso da Silva leva em consideração os efeitos da norma constitucional e, embora amplamente difundida na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, recebeu diversas críticas. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a sua classificação tricotômica se reduz ao dualismo clássico da doutrina norte-americana, reproduzida e adaptada por Ruy Barbosa⁶⁶, já que, tanto a norma de eficácia plena quanto a norma de eficácia contida, são exequíveis por si mesmas, ou

⁶² SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.81

⁶³ TEIXEIRA, J.H. Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1191, p.289. “A eficácia jurídica da norma é a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, os efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita”. apud SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.66

⁶⁴ Para José Afonso da Silva, **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.51: “A aplicabilidade exprime uma possibilidade de aplicação da norma, no caso concreto. Tem por objeto descobrir o modo e os meios de amparar juridicamente um interesse humano”.

⁶⁵ Eficácia social significa a real efetivação da norma; significa que ela está efetivamente regendo a realidade social nela descrita. In SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.13.

⁶⁶ A questão da eficácia e aplicabilidade da norma constitucional foi posta de forma peculiar na doutrina norte-americana, por meio de Thomas M. Cooley, que classificou as normas em *self-executing provisions*, que são as normas aplicáveis desde já, por revestirem-se de plena eficácia jurídica, e *not self-executing provisions*, cuja aplicabilidade depende de lei. Barroso ressalta, no entanto, que embora insatisfatória, esta classificação nunca chegou a ser crucial, em função da tradição normativa e judicialista do constitucionalismo norte-americano. In: BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.212

seja, são igualmente aplicáveis, enquanto a norma de eficácia limitada corresponde a espécie que não é exequível por si só. Logicamente, as normas de eficácia plena e as de eficácia contida não se distinguem pela sua aplicabilidade, mas sim pela possibilidade ou não de ser restringido o seu alcance pelo legislador infraconstitucional, não havendo, portanto, razões para separá-las em categorias distintas.⁶⁷ No que se refere, especificamente, à existência de normas desprovidas de aplicabilidade imediata por serem programática, André Ramos Tavares argumenta que esta teoria encontra-se alinhada à concepção de primazia do Poder Legislativo e de impotência do Judiciário, já que, ao não aceitar a possibilidade de concretização de certos comandos constitucionais pelos tribunais, deixa fora da esfera do manejo judicial legítimo normas constitucionais programáticas que não são implementadas por força de decisões essencialmente políticas, desprezando a supremacia das normas constitucionais.⁶⁸ Uma das críticas mais sólidas, no entanto, partiu de Luís Virgílio Afonso da Silva, como explica Luís Roberto Barroso:

Em apertada síntese, sua tese é a seguinte: há impropriedade na referência a norma de eficácia plena, ao menos no campo dos direitos fundamentais, porque não há direitos absolutos. Sendo assim, todos estão sujeitos a restrições, sejam as decorrentes da atuação do legislador, sejam as que resultarão do sopesamentos feitos pelo interprete. Ademais, se todos os direitos são restringíveis, a segunda espécie de normas – as de eficácia contida – não tem razão de existir como categoria autônoma. Por fim, reiterando a ideia que se tornou corrente, reconhece o autor que todos os direitos dependem de atuação estatal, meios institucionais e condições fáticas e jurídicas para se realizarem. Assim sendo, tampouco se justifica a identificação de normas de eficácia limitada, porque todas o são.⁶⁹

Barroso também se demonstrou divergente quanto à tese de José Afonso dos Santos, ao afirmar que a eficácia jurídica das normas constitucionais traduz, tão somente, a sua aptidão para produzir efeitos e a possibilidade de sua aplicação. Para ele, é vital que o direito dê especial atenção à eficácia social das normas, algo que a doutrina manteve fora do plano jurídico⁷⁰. Propõe, assim, classificar as normas

⁶⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 34.ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p.390-391.

⁶⁸ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.201

⁶⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.215.

⁷⁰ Na 1ª edição de seu **Curso de direito constitucional contemporâneo**, 2009, p.216, Luís Roberto Barroso cita passagem da 3ª ed. de **Aplicabilidade das normas constitucionais**, 1998, p. 13, de José Afonso da Silva, na qual o autor exclui da esfera jurídica a verificação da eficácia social da norma

constitucionais não mais pela sua capacidade de produzir efeitos – isto é, pela estrutura interna da norma, posto que nem sempre esses efeitos se produzem no caso concreto –, mas sim pela sua finalidade, pelo seu conteúdo material. Desta forma, ele agrupa as normas constitucionais nas seguintes categorias⁷¹: (i) normas constitucionais de organização, que são as que traçam a estrutura do Estado, cuidando especialmente de repartição de poder político e da definição da competência dos órgãos públicos, caracterizadas pela obrigação objetiva de algo que deve ser feito. Delas decorre, reflexamente, direitos subjetivos para os jurisdicionados; (ii) normas constitucionais definidoras de direitos, que são as que tipicamente geram direitos subjetivos, investindo o jurisdicionado no poder de exigir do Estado, ou de outro destinatário da norma, a atuação positiva ou negativa que possibilitem o gozo dos bens jurídicos nelas tutelados, ou seja, são diretamente invocáveis e aplicáveis ao caso concreto. O autor afirma que a Constituição deve guardar o termo “direito” para identificar situações ensejem ao jurisdicionado a pronta exigibilidade de um dever jurídico do Estado ou de outrem; e (iii) normas constitucionais programáticas, que são as que veiculam princípios – desde logo observáveis – ou traçam fins sociais a serem alcançados pela atuação futura dos poderes públicos. Pela sua natureza, não geram direitos subjetivos de prestação positiva pelo Estado, mas geram o poder de exigir dos órgãos estatais que se abstenham de qualquer ato que contrariem as diretrizes traçadas.

Embora a diferenciação entre classificações baseadas estrutura interna da norma – ou seja, na aplicabilidade imediata – ou a baseada no seu conteúdo não seja facilmente assimilável, o estudo da classificação proposta por Barroso se justifica quando se constata que há elementos estruturais da norma cuja análise de sua aplicação imediata tem passado pela consideração do conteúdo da norma – como é o caso das liberdades públicas, cujo conteúdo impreciso e aberto, com falta de

constitucional: “Aplicabilidade significa a qualidade do que é aplicável. No sentido jurídico, diz-se da norma que tem possibilidade de ser aplicada, isto é, da norma que tem capacidade de produzir efeitos jurídicos. Não se cogita de saber se ela produz efetivamente esses efeitos. Isso já seria uma perspectiva sociológica, e diz respeito à sua eficácia social, enquanto nosso tema se situa no campo da ciência jurídica, não da sociologia jurídica”.

⁷¹ ⁷¹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.200-202. Este tema também foi ricamente explanado pelo autor no artigo “A efetividade das normas constitucionais revisitadas”, **Revista de Direito Administrativo**, n.197, Jul./Set 1994, p. 30-60.

elementos essenciais à aplicação, não tem impedido que sejam consideradas normas imediatamente aptas a ser aplicáveis –, leciona André Ramos Tavares⁷². Conquanto prevaleça a teoria de José Afonso da Silva na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em matéria de greve de servidores públicos, pode-se observar, ainda que intrinsecamente, a influência de ideias, como as defendida por Barroso, na complexa construção jurisprudencial da Corte sobre o tema, como será demonstrado nos próximos pontos.

3.1. A eficácia da norma do art. 37, VII da Constituição

O art. 37, VII da Constituição dispõe que “*o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica*”. Pela sua redação atual, o dispositivo impõe a edição de uma lei ordinária – posto que a exigência de lei complementar, que deve ser expressa, foi suprimida deste artigo pela EC nº 19/1998 –, e específica para regulamentá-la. Pelo esquema proposto por José Afonso da Silva, esta norma possui eficácia limitada, pois o direito deve ser exercido dentro dos parâmetros de lei integradora futura. Diferentemente das normas de eficácia contida, que são completas, reguladas suficientemente pelo Constituinte para produzir todos os seus efeitos, mas ressaltando a possibilidade de atuação restritiva por parte do Poder Público, a norma de eficácia limitada exige a complementação para a produção de efeitos.

O problema desta classificação se mostrou pelo fato de que a lei exigida nunca foi editada – ou seja, nunca produziu efeitos, sendo socialmente ineficaz –, ao passo que as greves de servidores públicos continuaram a ocorrer, exigindo um posicionamento do poder judiciário. Daí, terem surgido pelo menos três entendimentos: a) A ausência de lei integradora não impede o servidor de exercer a greve, pois esta seria uma norma de eficácia contida; b) A ausência de lei integradora impede o exercício da greve por se tratar de norma de eficácia limitada; c) A ausência de lei integradora não tem o poder de impedir o exercício de um direito Constitucional, devendo-se subsumir a lacuna com lei análoga, neste caso, a Lei 7783/89, que

⁷² TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.198.

disciplina a greve dos trabalhadores do setor privado⁷³, já que se trata de uma norma constitucional definidora de direitos e, como tal, existe para realizar-se.

Inicialmente, a posição do STF foi por considerar limitada a eficácia da norma, negando a possibilidade de exercício do direito de greve antes da edição da lei reguladora, ainda que o momento a fazer seja uma discricionariedade do Poder Legislativo. Tal entendimento foi firmado no julgamento do MI 20, Rel. Min. Celso de Mello, Dj 22.11.1996⁷⁴. Observe-se, no entanto, que este entendimento foi firmado antes da Emenda Constitucional 19/1998 – que excluiu a exigência de regulamentação por lei complementar –, o que, em tese, impossibilitava a colmatação da lei 7783/89 para os servidores públicos.⁷⁵ Esta posição, embora vencedora, não foi unânime. O Min. Sepúlveda Pertence, neste mesmo julgamento, defendeu a tese de que a norma do art. 37, II da Constituição possui eficácia contida, devendo a lei posterior apenas restringir os amplos efeitos que a Constituição lhe conferiu:

Mas a greve, já o recordou o eminente Min. 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 as vezes pretendeu o Direito positivo e quase sempre condenado à inocuidade, foi proibi-la, foi veda-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 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.⁷⁶

Já os Min. Marco Aurélio e Carlos Veloso manifestaram posições importantes, congruentes e, até então, minoritária, no sentido de reconhecer que o direito de greve dos servidores públicos necessita de complementação legal, mas que a ausência da lei integradora não poderia impedir o exercício de um direito constitucionalmente

⁷³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20. ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2016, p.343

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 20**. Impetrante: Confederação dos Servidores Públicos do Brasil. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello.1996.Diário de Justiça Eletrônico de 22 de novembro de 1996.

⁷⁵ A própria Lei de Greve trazia a vedação do seu uso na disciplina da greve dos servidores públicos: “Art. 16. *Para os fins previstos no art. 37, inciso VII, da Constituição, lei complementar definirá os termos e os limites em que o direito de greve poderá ser exercido*”.

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 20**. Impetrante: Confederação dos Servidores Públicos do Brasil. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello.1996.Diário de Justiça Eletrônico de 22 de novembro de 1996. p.47-48.

garantido. Para tanto, afirmaram que o STF não poderia se limitar a apenas declarar a omissão, devendo agir positivamente, em defesa da efetividade do comando constitucional. Neste sentido, o Min. Marco Aurélio:

Todavia, não me limito a determinar seja oficiado ao Legislativo comunicando essa mora. Mais do que ninguém, o Legislativo sabe que está em mora. Vou adiante, sentindo-me muito a vontade de fazê-lo porque, muito embora não se confira ao Supremo Tribunal Federal – ao contrário do que ocorreu em relação à Justiça do Trabalho, aos Tribunais Regionais do Trabalho e ao Tribunal Superior do Trabalho – o poder normativo, encontro no inciso LXXI do art. 5º base para, julgando o mandado de injunção, chegar a fixação das condições indispensáveis ao exercício do direito de greve. Tomo de empréstimo, Senhor Presidente, o teor da Lei nº 7783/89, consideradas as adaptações necessárias, e a primeira delas corre à conta da competência para julgar a controvérsia que deu motivo à greve que, na dicção desta Corte, não é a justiça do trabalho, mas da Justiça Federal. Também relativo ao artigo 9º, no que cuida da responsabilidade sindical quanto àquelas atividades ditas essenciais, parto para a adaptação, objetivando lançar que o sindicato deve providenciar a manutenção, em atividade, de equipes de servidores visando a proporcionar os serviços que se façam necessários a evitar-se prejuízos irreparáveis para a administração e, alfim, para a própria sociedade.⁷⁷

Da mesma forma, manifestou-se o min. Carlos Veloso, referindo-se à aplicação da Lei 7783/89, por analogia:

Assim, Sr. Presidente, passo a fazer aquilo que a Constituição determina que eu faça, como juiz: elaborar a norma para o caso concreto, a norma que viabilizará, na forma do disposto no art. 5º, LXXI, na Lei Maior, o exercício do direito de greve do servidor público.⁷⁸

Após alterada a reserva de lei complementar para lei ordinária específica para a regulamentação da greve dos servidores, em 2006 foi proposta a revisão parcial do entendimento até então adotado pelo STF, a partir dos votos dos Min. Eros Grau (MI nº 670) e Min. Gilmar Mendes (MI nº 712), para que o Tribunal atuasse positivamente para garantir a eficácia do art. 37, VII, perante a omissão legislativa.

Percebe-se, portanto, que a questão da eficácia da norma do art.37, VII, ainda suscita diversos debates doutrinários. Embora haja ampla aceitação da tese que defende a eficácia limitada desta norma, é inaceitável que se sustente a existência de

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 20**. Impetrante: Confederação dos Servidores Públicos do Brasil. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello.1996.Diário de Justiça Eletrônico de 22 de novembro de 1996, p.38-39.

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 20**. Impetrante: Confederação dos Servidores Públicos do Brasil. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello.1996.Diário de Justiça Eletrônico de 22 de novembro de 1996. p.46

direitos constitucionais ineficazes. Esta ideia, além de ultrapassada, nega a força normativa da Constituição. A Constituição, pela sua supremacia sobre outras normas, é dita “a Lei Maior”, mas se a Lei Maior possui direitos que sucumbem diante da necessidade de lei específica que lhe confira efeitos, logo, essa premissa nem sempre será verdadeira, remetendo a Constituição aos sombrios tempos de existência formal e inútil.

3.2. A omissão legislativa

A lei é um ato de decisão política por excelência.⁷⁹ Compete às instâncias políticas, essencialmente aos legisladores, a incumbência de concretizar o Estado constitucional, emprestando conformação à realidade social.

Quando a norma constitucional prevê a regulamentação da matéria por lei, ordinária ou complementar, ela está modulando a discricionariedade do legislador, indicando o conteúdo ou as diretrizes da legislação futura. No caso disposto no art. 37, VII, da Constituição Federal, “*o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica*”, a limitação está na forma – que deve ser uma lei específica para disciplinar o direito de greve de servidores públicos civis, vedando-se a inclusão de outras matérias ou o uso de outras leis preexistentes – e no conteúdo da lei – que deve tratar dos termos e dos limites do exercício deste direito.

Ocorre que a Constituição não impõe qualquer limite temporal para a edição das leis integradoras, deixando esta decisão à cargo da conveniência do legislador. Esta liberalidade, unicamente imputável ao Congresso Nacional, vincula e obriga o órgão legiferante a atuar positivamente, tendo em conta que a Constituição, obra do mais alto poder da nação, destina-se a ser observada, cumprida e aplicada. Quando a inércia do legislador em editar norma ulterior se perpetua, impedindo a atuação plena da Lei Maior, incorre-se em uma omissão legislativa inconstitucional.

⁷⁹ SILVA, Jose Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p.123.

A inconstitucionalidade por omissão se verifica quando não são praticados atos legislativos ou administrativos requeridos para dar plena aplicabilidade à norma constitucional, isto é, torná-la formalmente apta a produzir efeitos, pois “pressupõe a inobservância de um dever constitucional de legislar, que resulta tanto de comandos explícitos da Lei Magna como de decisões fundamentais da Constituição identificadas no processo de interpretação”.⁸⁰ Isso significa que a esta inconstitucionalidade pode se dar tanto no âmbito do Poder Legislativo, quanto no âmbito do Poder Executivo.

Quando se trata da omissão legislativa na regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, um direito caracteristicamente social – ainda que não esteja no rol do art. 6º da Constituição Federal – e conquistado à base da luta de classes, deve-se atentar para o que o Min. Celso de Mello referiu como perigosos “processos informais de mudança da Constituição”⁸¹, ou seja, a elaboração de uma Constituição sem a intenção de fazê-la cumprir integralmente, ou cumpri-la somente de forma a torná-la aplicável nos pontos convenientes aos governantes. Como explica Anna Cândida da Cunha Ferraz:

“A inércia caracteriza-se pela não aplicação intencional, provisória, mas prolongada, das disposições constitucionais pelos poderes incumbidos de lhes dar cumprimento e execução. Configura inegável processo de mudança constitucional; embora não altere a letra constitucional, altera-lhe o alcance, na medida em que paralisa a aplicação constitucional. Tal paralisação, não desejada ou prevista pelo constituinte, é de ser tida como inconstitucional. Afeta, também, o sentido da Constituição. Destinada esta à aplicação efetiva, qualquer obstáculo que se lhe anteponha desvirtua sua finalidade, resultando numa inconstitucionalidade (...). Por outro lado, indiretamente, a inércia dá causa à ocorrência de outros processos de mutação constitucional. O distanciamento, no tempo, entre a elaboração constitucional e a sua efetiva aplicação, sofre, inexoravelmente, a influência das transformações sociais diuturnas e constantes, de tal sorte que, após uma prolongada dilatação na aplicação do texto, é provável que esta, quando se efetivar, dê à Constituição sentido e significado diversos daqueles acolhidos no momento da formação da norma fundamental. Como modalidade de mutação constitucional, a inércia é processo pernicioso, que acarreta conseqüências desastrosas à vida constitucional dos Estados. De um lado, porque, ao contrário dos demais processos de mutação constitucional, raramente busca adaptar a Constituição à realidade. Na maioria das vezes, serve como instrumento

⁸⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional no Brasil: o problema da omissão legislativa inconstitucional**. In: Congresso da Conferência de Cortes Constitucionais Europeias. 2008.

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712**. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Pará. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Eros Grau. 2008c. Diário de Justiça Eletrônico de 01 de dezembro de 2008.

exatamente para evitar tal adaptação. De outro lado, porque a inércia arrasta consigo a descrença na Constituição. ”⁸²

Neste caso, a não regulamentação deste direito traz consigo consequências desastrosas, já que a falta de norma integradora não foi capaz de impedir que a greve, como fenômeno social que é, fosse exercida, ainda que de forma precária e desordenada, visto que os termos e limites não foram postos. Durante a década de 1990, mais acentuadamente após o *impeachment* do presidente Collor, o ciclo de greves de servidores públicos entrou em declínio, se comparado ao período anterior, e os números relativos a quantidade de paralisações, de servidores em greve e de dias parados mantiveram-se estável até o início dos anos 2000, quando observou-se um aumento apenas no número de dias parados, o que significa que “o volume de conflitos efetivamente não cresceu, mas tornaram-se mais difíceis de serem negociados”⁸³. Noronha destaca que:

Até o final dos anos 1980 predominava a ideia de ampliação dos direitos do trabalho através da lei. Na década seguinte e principalmente durante os governos FHC, predominou a ideia de desregulamentação, com tudo que existe de vago e impreciso nesse termo.⁸⁴

A ideia de desregulamentação está atrelada ao modo de gestão gerencialista, regida pelo universo econômico, e que cria uma dinâmica de precarização também no serviço público, desconsiderando a sua cultura e valores.⁸⁵ Assim, é possível depreender que a falta de legislação – que se tornou um obstáculo formal para o exercício da greve, mas não impediu que ela acontecesse –, decorre da falta de vontade política do órgão legiferante, em regulamentar o tema e dar eficácia ao direito

⁸² FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos Informais de Mudança da Constituição**. Max Limonad, 1986, p. 230-232, item n.5. apud Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712**. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Pará. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Eros Grau. 2008c. Diário de Justiça Eletrônico de 01 de dezembro de 2008, p.17.

⁸³ NORONHA, Eduardo G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, 2009. p.136-137.

⁸⁴ NORONHA, Eduardo G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. **Lua Nova**, São Paulo. n. 76, 2009. p.140

⁸⁵ TRAESEL, Elisete Soares; MERLO, Álvaro Roberto Crespo. "Somos sobreviventes": vivências de servidores públicos de uma instituição de seguridade social diante dos novos modos de gestão e a precarização do trabalho na reforma gerencial do serviço público. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, v. 17, n. 2, p. 224-238, 1 dez. 2014.

de greve previsto na Constituição, além de segurança jurídica à Administração Pública, aos grevistas e à população.

Atualmente, encontram-se em tramitação na Câmara dos Deputados onze projetos de lei que visam disciplinar o art. 37, VII da Constituição Federal⁸⁶, sendo o mais antigo o PL 4497/2001, de autoria da ex-Deputada Rita Camata e que ainda aguarda a designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). A ele, estão apensados os outros dez projetos de lei.

Em que pese estar tramitando, na Câmara dos Deputados, um grande número de proposições acerca desta matéria, não há de se afastar a tese de que a *inertia deliberandi* constitui uma inconstitucionalidade por omissão, posto que o quadro é de permanente indefinição, o que inviabiliza a efetivação do comando Constitucional.⁸⁷ A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica a este respeito, notadamente após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3682/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes, cuja consigna:

2. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A 'inertia deliberandi' das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.⁸⁸

Infelizmente, o Constituinte optou por não estabelecer prazos para a deliberação parlamentar, pois não se conhece, a priori, os meandros de cada tema, e, portanto, não é possível garantir de que uma matéria seja disciplinada em um determinado tempo. Mesmo assim, ainda que se reconheça a complexidade de algumas matérias e a necessidade de exaustão das discussões, não se pode concluir

⁸⁶ São eles os Projetos de Lei 4497/2001, 5662/2001, 6032/2002, 6141/2002, 6668/2002, 6775/2002, 1950/2003, 981/2007, 3670/2008, 4276/2012, 4532/2012.

⁸⁷ Neste sentido se manifestou o Rel. Min. Celso de Mello no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 26, voto proferido em 23.05.2019. O julgamento está suspenso.

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3682/MT – Mato Grosso**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Diário de Justiça Eletrônico, 06 setembro 2007.

que todas as questões debatidas no parlamento apresentam máximo grau de dificuldade, a ponto de se justificar trinta anos de mora legislativa.

3.3. A atuação do STF: O mandado de injunção e a garantia de aplicabilidade do direito de greve dos servidores públicos

O mandado de injunção é uma garantia constitucional inédita no ordenamento jurídico brasileiro, inserida apenas na Constituição Federal de 1988.

A intenção do Constituinte, ao incluí-lo na Carta Magna era conferir máxima efetividade às normas constitucionais⁸⁹, garantindo a eficácia jurídica e a efetividade dos dispositivos da Lei Maior, em caso de *vacuum legis*. Para isso, o remédio constitucional foi inserido no art. 5º, LXXI, com a seguinte redação: “*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*”.

O mandado de injunção (MI) guarda muitas e relevantes semelhanças com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO), mas não se confundem. Embora ambos visem combater a síndrome de inefetividade das normas constitucionais, a ADO serve para dar ciência ao Poder Público da mora em emitir comando normativo ao qual está obrigado pela Constituição⁹⁰, para que tome as providências necessárias. É, portanto, uma forma de controle concentrado da constitucionalidade, com rol de legitimados previsto, em *numerus clausus*, no art. 103, incisos I a IX. Já o mandado de injunção visa suprir uma omissão do poder público, com o objetivo de viabilizar o exercício de um direito previsto em norma constitucional de eficácia limitada. Serve ao controle difuso da constitucionalidade, sendo legítima

⁸⁹ A redação que chegou para as discussões do segundo turno de votação era: “art. 5º, §51. Conceder-se-á mandado de injunção, na forma da lei, sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício das liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania do povo e à cidadania”. Para dar eficácia plena ao *writ*, o Constituinte suprimiu o termo “na forma da lei” e incluiu o termo “direitos” antes de “liberdades constitucionais”. Cf. PFEIFFER, Roberto A. Castellanos. **Mandado de Injunção**. São Paulo. Atlas, 1999. p.28.

⁹⁰ Art. 103, §2: “*Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias*”.

para propor a ação qualquer pessoa cujo exercício de direito constitucionalmente assegurado esteja inviabilizado por falta de norma regulamentadora. Disso decorre que:

“(...) no mandado de injunção busca-se a concretização de um direito abstrato por falta de norma regulamentadora, enquanto que, na inconstitucionalidade por omissão, o que se pretende é a elaboração da norma inexistente, não sendo necessário, para tanto, que o direito de alguém seja impedido ou violado”.⁹¹

Em suma, a ADO tem por objetivo a proteção da ordem fundamental contra comportamento negativo com ela incompatível, enquanto o mandado de injunção tem por escopo a defesa de direito subjetivo obstado por omissão legislativa. Portanto a finalidade do mandado de injunção é conferir aplicabilidade imediata à norma carente de regulamentação. Este é o mesmo entendimento de Jose Afonso da Silva⁹², que ainda acrescenta que o mandado de injunção se revela como um instrumento para realizar, na prática, o disposto no art. 5º §1 da Constituição: “*As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata*”. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não firmou facilmente um entendimento a respeito da natureza e dos efeitos deste instituto.

Conforme Gilmar Mendes, a Corte, primeiramente, afastou a solução que recomendava a expedição de norma geral e concreta, defendida pelos Min. Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Carlos Veloso, posto que (i) a coisa julgada decorrente da aplicação destas normas não poderia ser afetada pela edição de lei posterior (art. 5º, XXXVI); (ii) que tal prática seria incompatível com a divisão de poderes; (iii) que o modelo constitucional não continha norma autorizadora para a edição de regras autônomas pelos juizados, em substituição à atividade do legislador; (iv) que importaria obrigações a terceiros que somente poderiam ser criadas por lei.⁹³ Assim, sobre a natureza do mandado de injunção, assentou-se entendimento de que era “ação mandamental para declaração de ocorrência de omissão com mora na regulação de

⁹¹ SILVA, Volney Zamenhof de Oliveira. **Lineamentos do mandado de injunção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 62. apud MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **Mandado de Injunção**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2004. p.130.

⁹² SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40.ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p.451.

⁹³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.1260-1261

direito, liberdade ou prerrogativa outorgados pela constituição, mas cujo exercício seja obstado pela falta de sua regulamentação”,⁹⁴ sendo, portanto, imediatamente aplicável o disposto no art. 5º, LXXI da Constituição, adotando-se, no que coubesse, o procedimento do Mandado de Segurança. Sobre seus efeitos, embora admitindo que o mandado de injunção se destinava a garantir o direito constitucionalmente assegurado, o Tribunal se limitou a determinar a execução das providências requeridas ao órgão legiferante.

Ainda de acordo com Mendes, após o julgamento do MI n.107, a Corte passou a dar ao mandado de injunção uma nova conformação, mais ampla do que a até então admitida, sem, no entanto, assumir um compromisso com o exercício de uma típica função legislativa, mas sinalizando para a possibilidade de uma regulação provisória pelo próprio Poder Judiciário, admitindo uma solução normativa para a decisão judicial.⁹⁵ Essa evolução pode ser observada na trajetória jurisprudencial do direito de greve dos servidores públicos.

Em análise à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto ao direito ao exercício da greve por servidores públicos, observa-se que não há ocorrências de ADO com vistas à edição de lei que regulamente o art. 37, VII da Constituição Federal. Isso demonstra ou que não houve, por parte dos legitimados pelo art. 103, I a IX, a intenção de colmatar a inexistência da lei reguladora, ou que esta ação é desacreditada por ser incapaz de garantir o fim a que se destina, já que não estabelece prazos ou consequências jurídicas para a sua inobservância. A via escolhida para arguir este direito, portanto, tem sido o mandado de injunção.

⁹⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção no 107**. Impetrante: José Emídio Teixeira Lima. Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Moreira Alves. 1991. Diário de Justiça de 2 de agosto de 1991. 1991a.

⁹⁵ No MI n. 283, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.11.1991, o Tribunal, pela primeira vez, estipulou prazo para que o órgão legiferante tomasse as medidas cabíveis para dar eficácia ao comando Constitucional, sob pena de assegurar ao prejudicado a satisfação do direito negligenciado. No MI 232, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.03.1992, o Tribunal declarou o estado de mora e definiu prazo de seis meses para que o Congresso Nacional editasse a lei referida no art. 195, §7 da Constituição Federal, sob pena de, vencido o prazo sem o cumprimento da obrigação, passar o autor a gozar da imunidade requerida. No MI 284, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 26.06.1991, identificado o inadimplemento da obrigação constitucionalmente imposta, mesmo após o Congresso Nacional ser cientificado da mora no MI n.283, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, a corte considerou prescindível nova comunicação à instituição parlamentar e assegurou aos impetrantes a possibilidade de ajuizarem, imediatamente, ação de reparação econômica instituída pelo ADCT. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1262-1264

O primeiro *writ* impetrado com esta finalidade foi o MI 20/DF, Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 1994 – antes, portanto, da alteração promovida pela Emenda Constitucional 19/1998 –, foi deferido pelo plenário, que reconheceu a admissibilidade do mandado de injunção como via processual adequada, mas limitou-se a comunicar a mora ao legislativo, para que tomasse as providências cabíveis para a edição da lei complementar indispensável ao exercício do direito de greve. Se absteve, portanto, de adotar qualquer medida que pudesse concretizar o direito material requerido, diferentemente da postura adotada no julgamento dos MI n.283, 232 e 284. Nesta ocasião, foram vencidos os Min. Carlos Veloso e Marco Aurélio, que defendiam a fixação, desde já, das condições necessárias à satisfação do direito, determinando-se a aplicação da lei 7783/89, com as adaptações pertinentes. Desta forma, ao limitar-se a informar a mora ao legislador, o STF atribuiu ao Mandado de Injunção efeitos de ADO, ou seja, emitiu uma ordem sem qualquer consequência prevista em caso de inadimplemento e fadada à inutilidade.

Este julgamento consolidou jurisprudência por longo tempo, no sentido de reconhecer a eficácia limitada do art. 37, VII da Constituição e a sua total dependência da edição de lei reguladora, sem admitir decisão normativa, como demonstra as decisões proferidas nos MI n.485/MT, Rel. Min. Maurício Correa, DJ de 23.08.2002 e MI 585/TO, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 02.08.2002.

Em 2006, este entendimento começou a ser revisado, por ocasião do julgamento dos MI 670/ES, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 31.10.2008, e MI 712/PA, Rel. Min. Eros Grau, DJ 01.12.2008. Em seus votos, os relatores defenderam a adoção de medidas normativas e capazes de concretizar o direito constitucionalmente previsto. Na mesma esteira, foi o julgamento do MI 708/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 31.10.2008.

Tanto no julgamento do MI 670/ES, quanto no MI 708/DF, o Rel. Min. Gilmar Mendes referiu que a não-regulamentação do direito de greve propiciava um quadro de selvageria, dada a ausência de parâmetros jurídicos para controlar os abusos cometidos na sua deflagração, fazendo com que este direito legítimo fosse afastado⁹⁶,

⁹⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 670**. Relator para acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Impetrante: Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado de São Paulo. Impetrado: Congresso Nacional. 2008a. Diário de Justiça de 31 de outubro de 2008.

ou seja, não havendo termos e limites de regulação do movimento grevista, era comum que abusos ocorressem, como a não observância da necessária continuidade dos serviços públicos, principalmente os essenciais, que penalizava diretamente a população e trazia graves consequências para o Estado de Direito. Desta forma, declarava-se a ilegalidade da greve, afastando-se o legítimo direito ao seu exercício, em nome do interesse coletivo e do princípio da continuidade dos serviços públicos. Sendo assim, sustentou que, diante da omissão legislativa, o STF não poderia se abster de reconhecer que, assim como atua no controle das atividades legislativas, também era competente para atuar contra as inatividades, ou omissões legislativas, sem que isso configure ofensa à harmonia e independência dos Poderes.

Destarte, a defesa do Min. Gilmar Mendes se deu no sentido de garantir o direito constitucionalmente previsto aos servidores públicos, mas, sobretudo, com o objetivo de nortear os atos do movimento grevista, estabelecendo os termos e os limites do exercício da greve, bem como a competência para julgar eventuais abusos, a fim de preservar a prestação contínua dos serviços públicos à população. Para isso, sugeriu a aplicação, por analogia, da Lei 7783/89, que disciplina a greve dos trabalhadores celetistas, reiterando as posições já defendidas anteriormente pelos Min. Carlos Veloso, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, outrora vencidos. Reconheceu, no entanto, a necessidade de adaptações desta lei à natureza dos serviços prestados pelo Estado e às peculiaridades que os diferem dos serviços prestados pelo setor privado. Uma das medidas foi admitir que os tribunais impusessem observância a limites de greve mais severo do que os dispostos na Lei 7783/89, em função do caso concreto ou por requerimento do órgão estatal. Seguindo a mesma lógica, determinou que o rol dos serviços essenciais do arts. 9º a 11 da Lei 7783/89 fosse considerado meramente exemplificativo, porquanto a complexidade e a variedade dos serviços públicos e as atividades típicas de Estado incluem outras atividades cuja essencialidade não está contemplada na Lei. Em consonância com o art. 7º da Lei de Greve, determinou que os dias parados fossem considerados suspensão do contrato de trabalho, o que levaria aos descontos dos dias paralisados, exceto se a greve fosse provocada pelo próprio ente estatal – em caso de atraso no pagamento ou outras situações que justificassem a premissa da suspensão do contrato de trabalho. Quanto a competência para julgar o dissídio coletivo entre servidores e Poder Público, votou pela aplicação da lei 7701/88, atribuindo-a à Justiça

comum, observada a extensão territorial do conflito⁹⁷, cabendo-lhes também o julgamento de medidas cautelares relacionadas ao exercício do direito de greve.

Já o Min. Eros Grau, no seu voto, no MI 712/PA, ao defender, em face de mandado de injunção, a aplicação de medidas normativas para sanar a omissão inconstitucional, até a colmatação da lacuna legal, questionou se a mais alta Corte da Justiça brasileira se prestava a emitir decisões desnutridas de eficácia, que se resumiam a solicitar que o Poder Legislativo cumprisse seu dever, inutilmente. Ou, alternativamente, se deveriam emanar comandos para suprir aquela omissão que fora comunicada reiteradas vezes ao órgão legiferante e inadimplidas em igual número de vezes. Assim, sustentou, de forma incisiva, que:

Ademais, não há que falar em agressão à “separação de poderes, mesmo porque é a Constituição que institui o mandado de injunção e não existe uma assim chamada “separação dos poderes” provinda do direito natural. Ela existe, na Constituição do Brasil, tal como nela definida. Nada Mais. No Brasil vale, em matéria de independência e harmonia entre os poderes e de “separação dos poderes”, o que está escrito na Constituição, não esta ou aquela doutrina em geral mal digerida por quem não leu Montesquieu no original.⁹⁸

Neste voto, o Ministro assumiu que alterara a sua posição quanto à eficácia da norma veiculada no art. 37, VII da Constituição – afirmara, outrora, ser uma norma de eficácia contida – pois se via, claramente, que ela reclamava regulamentação e, portanto, sua eficácia era limitada. Esta regulação diz respeito às peculiaridades do serviço público – que não se exauem nas hipóteses listadas na lei que regula a greve no setor privado – e às atividades típicas de Estado. Em função dessas singularidades apontadas, defendeu que a aplicação análoga da Lei 7783/89 só seria possível no que coubesse e com a definição de parâmetros para a sua aplicação, sendo incabível em sua plena redação. Seu voto foi acompanhado pela maioria dos Ministros.

⁹⁷ Assim, 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 será do Superior Tribunal de Justiça, por aplicação análoga ao art. 2º, I, “a” da Lei 7701/88. Ainda no âmbito federal, se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da Justiça Federal, a competência será dos Tribunais Regionais Federais e para os casos de jurisdição no contexto estadual ou municipal, se adstrita a uma única unidade da federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça, por aplicação análoga do art. 6º da Lei 7701/88.

⁹⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712**. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Pará. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Eros Grau.2008c. Diário de Justiça de 1 de dezembro de 2008.

Fato relevante nesta nova orientação jurisprudencial foi a eficácia *erga omnes* conferida à aplicação da lei 7783/89 ao exercício da greve dos servidores públicos. Foram vencedores os Ministros que votaram por ampliar, para além dos impetrantes, os efeitos da decisão do mandado de injunção, com base em entendimento, outrora construído pelo Tribunal, de que o Constituinte pretendia dar o mesmo caráter obrigatório ou mandamental tanto à decisão proferida na ação direta de inconstitucionalidade por omissão (controle abstrato), quanto à decisão que reconhece a inconstitucionalidade por omissão no mandado de injunção (controle concreto), conferindo-lhes significados processuais e garantias semelhantes, e diferenciando-os apenas pela necessidade de interesse jurídico da parte que impetra o mandado de injunção, enquanto a ADO pode ser impetrada por qualquer dos legitimados, sem que haja um interesse jurídico específico. O processo de controle da omissão, previsto no art. 103, §2º, da Constituição Federal⁹⁹ é abstrato e, de acordo com a sua natureza – firmada em questão de ordem no julgamento do MI 107/DF –, é dotado de eficácia *erga omnes*, por força do art. 102, §2º da Carta Magna. Se ambas possuem a mesma natureza, por equiparação, portanto, o Tribunal afirmou ser possível a ampliação dos efeitos da decisão proferida em mandado de injunção.

Embora o mandado de injunção seja dotado de eficácia plena, por força do art. 5º, §1º, autores como Manoel Antônio Teixeira Filho e Luís Roberto Barroso¹⁰⁰, sustentavam que as regras constantes no art. 5º, LXXI, não eram suficientes para possibilitar a sua aplicação, dependendo ele próprio de regulamentação legal. Ainda que esta tese não tenha sido acolhida, esta regulamentação ocorreu em 23.06.2016, quando entrou em vigor a Lei 13300. De acordo com o disposto no art. 9º, “A decisão terá eficácia subjetiva limitada às partes e produzirá efeitos até o advento da norma regulamentadora”. No entanto, o seu §1º trouxe a possibilidade de se conferir eficácia *ultra partes* ou *erga omnes* à decisão, “quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração”, e o §2º

⁹⁹ Constituição Federal, Art. 102, § 2º: “As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”.

¹⁰⁰ TEIXEIRA FILHO, Manoel Antônio. **Mandado de injunção e direitos sociais**. São Paulo: LTr, n.53, p.323; BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006, p.112. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. O mandado de injunção e a necessidade de sua regulação legislativa. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 13, n. 100, p. 165-192, 2011.

prevê que “transitada em julgado a decisão, seus efeitos poderão ser estendidos aos casos análogos por decisão monocrática do relator”. Desta forma, a nova lei acolhe e consolida as razões emanadas pela jurisprudência do STF e ainda fortifica a jurisprudência a respeito do exercício da greve pelos servidores públicos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A resistência em admitir o direito de greve dos servidores públicos civis, sobretudo no Brasil, sempre foi muito grande, fundamentada na prevalência dos interesses públicos sobre os interesses individuais e na necessidade da prestação continuada dos serviços públicos essenciais para a vida, a saúde e a segurança da população. No entanto, é inegável que nem todos os serviços são essenciais à coletividade.

Antes da promulgação da nova Carta, em 5 de outubro de 1988, o direito constitucional jamais dera guarida ao direito de greve, chegando a proibi-lo expressamente e até a criminalizá-lo. Atualmente, embora reconhecido, ainda transparece no texto constitucional esta resistência: o art. 37, VII garante o direito à greve, mas condiciona o seu exercício à lei regulamentadora. Contudo, a interpretação dada ao dispositivo negava-lhe qualquer força normativa: enquanto não houvesse lei regulamentadora, este direito, mesmo previsto, estaria impedido de ser exercido. E, de fato, não houve: passados 30 anos desde a promulgação da Constituição Federal, a lei que regulamenta este direito ainda não foi editada.

Esta restrição, entretanto, não se sustentou no plano prático: em função da crise econômica que elevava a inflação diariamente e aviltava salários, as greves continuaram intensas nos primeiros anos da nova Constituição, diminuindo à medida que a economia se estabilizava. Entretanto, as greves nunca deixaram de ocorrer, tornando-se cada vez mais longas e infrutíferas. Isso demonstra que, mesmo sendo uma conduta à margem da lei, a greve nunca esperou por regulamentação para ocorrer, pois trata-se de um fenômeno social de grande relevância para a população.

Diante deste cenário de impotência do Estado em frear as paralisações de serviços e da falta de limites para o exercício da greve por servidores públicos, tornou insustentável a injustificada *inertia deliberandi* do Poder Legislativo.

O constituinte, ao optar pelo cômodo caminho de criar direitos subjetivos que dependem de integração legal, sem impor qualquer prazo para a sua regulamentação, não pretendeu dar discricionariedade ao legislador sobre a edição ou não destas normas. Este encontra-se obrigado a fazê-lo por atribuição constitucional. No entanto,

o constituinte lhe deu a liberdade de escolher o momento de editar as normas, sem maiores consequências jurídica para os casos de *mora agendi* ou de *mora deliberandi*.

Neste contexto, o Poder Judiciário assumiu um protagonismo fundamental, ao discutir, em matéria de aplicação do mandado de injunção, a eficácia jurídica do disposto no art. 37, VII da Lei Maior. Em complexa e extensa construção jurisprudencial, o Tribunal aprofundou-se no debate sobre a natureza e os efeitos deste remédio constitucional para, então, firmar o entendimento de que o direito constitucionalmente previsto não pode ser negado pela falta de norma regulamentadora, que se perpetua. Afinal, o direito já existe, a lei não irá criá-lo, apenas moldá-lo para que seja efetivo, em ponderação com outros direitos e princípios constitucionais. Desta forma, a Corte assumiu postura ativa e consolidou a possibilidade de se prolatar sentenças normativas que colmatassem a lacuna legislativa, com efeitos *erga omnes*, ao mesmo tempo em que o legislador é notificado da omissão inconstitucional.

Inegavelmente, a conformação jurisprudencial outorgada ao mandado de injunção foi de suma importância para corrigir uma injustiça que se perpetuava no tempo, ocasionada pela omissão legislativa inconstitucional e reforçada pela hermenêutica equivocada do mandado de injunção, desde o seu surgimento. Assim, a Corte assumiu que a eficácia social das normas constitucionais deve ser uma preocupação dos Direito. Pode-se dizer que, perante a omissão legislativa, a solução normativa dada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos MI nº 670, 708 e 712 – com a aplicação análoga da lei 7783/89 para determinar as condições e limites da greve, e da lei 7701/88 para determinar a competência para julgar o litígio – foi decisiva para dar eficácia jurídica e social ao disposto no art. 37, VII, possibilitando o exercício da greve dentro de algum parâmetro legalmente posto. Porém, esta solução normativa não substitui a segurança jurídica que uma lei regulamentadora pode oferecer, já que deixa a cargo da justiça comum as adaptações necessárias à observância das peculiaridades do serviço público no caso concreto.

Resta saber se a regulamentação do direito de greve dos servidores públicos é, de fato, desejada pela categoria – que teme a restrição demasiada do exercício da greve – e pelo Poder Público – que vê na regulamentação uma ameaça à regularidade das instituições.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Frenando Harren. **Controle Social de Serviços Públicos**. São Paulo. Ed. Max Limonad, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **O novo direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRASIL. **Agravo de Instrumento nº 21314**, Relator(a): Min. Henrique D'Ávila - convocado, Segunda Turma, julgado em 11/08/1959, DJ 08-10-1959. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=8095>> Acesso em 27 Mai 2019.

_____. **Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989**. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm>. Acesso em:06.06.2019

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 3682/MT** – Mato Grosso. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Diário de Justiça Eletrônico, 06 setembro 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 20**. Impetrante: Confederação dos Servidores Públicos do Brasil. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. 1996. Diário de Justiça Eletrônico de 22 de novembro de 1996.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção no 107**. Impetrante: José Emídio Teixeira Lima. Impetrado: Presidente da República. Relator: Ministro Moreira Alves. 1991. Diário de Justiça de 2 de agosto de 1991. 1991a

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 670**. Relator para acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Impetrante: Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado de São Paulo. Impetrado: Congresso Nacional. 2008a. Diário de Justiça de 31 de outubro de 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção no 708**. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Gilmar Mendes. 2008b. Diário de Justiça Eletrônico de 31 de outubro de 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712**. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Pará. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Ministro Eros Grau. 2008c. Diário de Justiça Eletrônico de 01 de dezembro de 2008

CORNAGLIA, R. J. **Derecho Colectivo del Trabajo: derecho de huelga**. Buenos Aires: La Ley, 2006.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 17.ed. São Paulo: LTr, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. **Tratado de direito Administrativo: Administração pública e servidores públicos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**. 5.ed. São Paulo: Ed. Atlas S.A, 2007.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Inconstitucionalidade por omissão: uma proposta para a constituinte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 10 a 21, jul. 1987. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9781/8803>>. Acesso em: 03 junho 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 34.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FRAGOSO, Christiano. **Repressão penal da greve**. 1ª ed. São Paulo: IBCCRIM, 2009.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5.ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2013.

GOMES, Orlando, GOTTSCHALK, Elson. **Curso de direito do Trabalho**. 16.ed. Rio de Janeiro. Forense, 2003.

GROTTI, Dinorá A. M. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo. Ed. Malheiros, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **Elementos do Direito Administrativo**. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2016.

MARTINS, Sergio Pinto. **A greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20. ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Apontamentos sobre agentes e órgãos públicos**. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1972.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 33.ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Jurisdição Constitucional no Brasil: o problema da omissão legislativa inconstitucional. In: **Congresso da Conferência de Cortes Constitucionais Europeias**. 2008. Disponível em http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/Omisao_Legislativa_v_Port.pdf> Acesso em: 26 Maio 2019.

_____. O mandado de injunção e a necessidade de sua regulação legislativa. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 13, n. 100, p. 165-192, 2011.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro **Curso de direito do trabalho**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2012

NORONHA, Eduardo G. Ciclo de greves, transição política e estabilização: Brasil, 1978-2007. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, p. 119-168, 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452009000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 28 maio 2019

OLIVEIRA, Clarice Gomes de. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 3, p. p. 269-302, 19 fev. 2014. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1464>>. Acesso em: 25 Maio 2019

PFEIFFER, Roberto A. Castellanos. **Mandado de Injunção**. São Paulo. Atlas, 1999.

REIS, João José. A greve negra de 1857 na Bahia. **Revista USP**, n. 18, p. 6-29, 30 ago. 1993. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25988>>. Acesso em 14 maio 2019

SILVA, Carlos Medeiros. Funcionário público - Direito de greve - Insubordinação grave em serviço - Pena disciplinar. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 37, p. 358-360, jul. 1954. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/14162/13027>>. Acesso em: 27 Mai. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2004

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, Paulo Vieira da. Situação do servidor na era de transição. **Revista do Serviço Público**, v. 43, n. 5, p. 30-33, 20 jun. 2017. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2002>>. Acesso em 12 Maio 2019.

SINDICATO DO BANCÁRIOS E FINANCIÁRIOS DE SÃO PAULO, OSASCO E REGIÃO. **Nasce um grande movimento**. Publicado em 06/01/2017. Disponível em: <<http://www.spbancarios.com.br/historia>> Acesso em: 28/05/2019

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TRAESEL, Elisete Soares; MERLO, Álvaro Roberto Crespo. "Somos sobreviventes": vivências de servidores públicos de uma instituição de seguridade social diante dos novos modos de gestão e a precarização do trabalho na reforma gerencial do serviço público. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**. São Paulo, v. 17, n. 2, p. 224-238, Dec. 2014. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-37172014000300006&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 10 junho 2019.