

O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS E A LEGALIDADE DO SEU EXERCÍCIO.

Andréa Ferreira Barcellos
Roberta Almeida Peixoto

RESUMO

O direito de greve foi, sem dúvida, uma das grandes modificações trazidas pela Constituição Federal de 1988 e, com a omissão legislativa prevista no seu artigo 37, VII, o Supremo Tribunal Federal analisou a questão proveniente dos Mandados de Injunção nº. 670, 708 e 712, aplicando, por analogia, a lei 7.783/89 que, inicialmente, foi destinada exclusivamente aos trabalhadores na esfera privada. Esse caminho percorrido para chegar à garantia dos direitos fundamentais e sociais dos servidores públicos, foi longo. A legalidade do direito de greve desses servidores é evidente, sobretudo, quando preenchidos os requisitos previstos na Lei nº 7.783/1989 no que tange aos prazos, negociações, respeito ao princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais, e percentual mínimo de servidores que deverá permanecer trabalhando. Contudo, não podemos esquecer que esse direito ainda carece, passados mais de 20 anos, de legislação específica para disciplinar o tema, o que demonstra a flagrante omissão e o descaso do poder legislativo.

Palavras chave: Greve. Servidor Público. Serviço Público. Administração Pública. Legalidade.

ABSTRACT

The right to strike was undoubtedly one of the major changes brought by the 1988 Federal Constitution and the legislative omission provided for in Article 37, VII, the Supreme Court examined the issue from the Writs of Injunction no. 670, 708 and 712 apply by analogy the law 7.783 / 89 which, in turn, is intended for workers in the private sphere. This path taken to reach this real guarantee of fundamental and social rights of civil servants, it was long. The legality of the civil servants the right to strike is obvious, especially when filled the requirements of Law No. 7,783 / 1989 with respect to deadlines, negotiations, respect the principle of continuity of essential public services and minimum percentage that must remain working. However, we can not forget that this law still lacks, after 20 years of specific legislation to regulate the issue, which demonstrates the glaring omission and disregard the legislature.

Keywords: Strike. Civil Servants. Public Service. Public Administration. Law.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS – NOÇÕES INICIAIS	8
2.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA.....	8
2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL.....	10
2.3 CARACTERÍSTICAS	13
2.4 LIMITES AO EXERCÍCIO	14
3. LEGALIDADE DA GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	18
3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
3.2 SERVIÇO PÚBLICO	19
3.3 SERVIDOR PÚBLICO	21
3.4 APLICABILIDADE E EFICÁCIA DA NORMA CONSTITUCIONAL	22
3.5 A LEGALIDADE DA GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO	25
3.5.1 <i>Requisitos da greve</i>	25
4. MANDADO DE INJUNÇÃO	30
4.1 CONCEITO E ORIGEM DO MI	30
4.2 EFEITOS E LIMITES DO MANDADO DE INJUNÇÃO.....	33
4.3 GREVE DE SERVIDOR PÚBLICO E DESCONTO DOS DIAS NÃO TRABALHADOS.....	34
4.4 DECISÃO DO STF E O ATIVISMO JUDICIAL.....	36
5 CONCLUSÃO	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39

1 INTRODUÇÃO

O direito é mutável e, conseqüentemente, adere a realidade social sobre a qual incide. Modificada a realidade social, o direito também se transforma. A natureza do direito de um grupo social depende da natureza da sociedade que reflete e rege este direito. Do tipo de sociedade depende a sua ordem jurídica, destinada a satisfazer as suas necessidades, dirimir possíveis conflitos de interesses, assegurar a sua continuidade, atingir as suas metas e garantir a paz social. A greve dos servidores públicos civis também é assim.

Em tempos passados, no direito brasileiro, a greve era um delito (e não só no serviço público). *A posteriori*, passou a ser considerada um direito. Todavia, o exercício deste direito depende de regulamentação por lei específica.

Nesse sentido, a pesquisa tem como foco primordial demonstrar a legalidade do direito de greve dos servidores públicos civis face à omissão legislativa em criar uma lei específica para disciplinar esse direito.

Destarte, a pesquisa será desenvolvida com base no método dedutivo cuja técnica utilizada é a Documentação Indireta. Desse modo, a investigação foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica, recorrendo-se, também, à pesquisa jurisprudencial.

O estudo subdivide-se em três capítulos. O primeiro capítulo tem como tarefa principal delinear as noções iniciais da greve no serviço público, com seus conceitos e características, o exercício da greve e sua evolução no Brasil. *A posteriori*, a tarefa é demonstrar que, em que pese a greve seja um direito fundamental, conforme veremos nos capítulos adiante, ela não é absoluta. Assim, deve ser considerada de forma diferente da greve dos trabalhadores privados, haja vista que causaria um dano aos interesses coletivos, principalmente na prestação de serviços públicos essenciais.

No segundo capítulo traçaremos uma linha de estudo iniciada com os conceitos de: administração pública, serviço público e servidor público. Posteriormente, adentrando no estudo de Direito Constitucional, enfatizaremos que o direito de greve é uma norma de aplicação imediata, dando ampla eficácia aos direitos fundamentais tutelados.

Assim, o direito de greve seria lícito, ainda que sem lei específica sobre o assunto, diante da mudança de posicionamento da Suprema Corte em 2007 que, por sua vez, propôs a solução para a omissão legislativa com a aplicação analógica da lei 7.783/89?

Com o terceiro capítulo, realiza-se uma análise dos julgamentos dos Mandados de Injunção n.º. 670, 708 e 712, diante da pretensão para que a lei de greve do setor privado fosse aplicada ao setor público e que o desconto dos dias não trabalhados seria legal, conforme pesquisa jurisprudencial entre os anos de 2015 e 2016 e o posicionamento majoritário da Suprema Corte.

Destarte, o objetivo da pesquisa não é esgotar o tema da greve no serviço público. O que efetivamente pretende-se é apresentar contribuições para o ordenamento jurídico com a finalidade de, em seguida, examinar em um terceiro momento as decisões das nossas Cortes Superiores, à luz da premissa dos Mandados de Injunção n.º. 670, 708 e 712.

2 GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS – NOÇÕES INICIAIS

O direito de greve foi uma das grandes modificações trazidas pela Constituição Federal de 1988, recebendo tratamento diferenciado para os trabalhadores no âmbito privado e para os servidores públicos.

Cabe inicialmente, conceituar o direito de greve tecendo alguns conceitos construídos pela doutrina e pela própria Lei de Greve (Lei nº 7.783/1989) que, conforme veremos posteriormente podem ser aplicados, tanto para os trabalhadores no âmbito privado como aos servidores públicos.

2.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

A acepção de greve pode ser verificada no próprio dicionário da língua portuguesa como a “aliança, acordo de operários, funcionários, estudantes etc., que recusam trabalhar ou comparecer onde devem, enquanto não lhes satisfazem as pretensões, ou não chegam a algum acordo” (WEISZFLOG, 2009, p.212).

Conceitua-se greve, conforme ensinamentos de Paulo Garcia (1961, p.12), como “o abandono temporário e concertado do trabalho, numa ou mais empresas, estabelecimento ou serviço de qualquer natureza ou finalidade, para a defesa de interesses profissionais econômicos e sociais comuns aos trabalhadores”.

A greve é uma forma de manifestação pelos direitos ou acordos que por ventura não estão sendo cumpridos por parte dos empregadores. Logo, traduz-se em um movimento prático de paralisação das atividades, na maioria das vezes por período determinado, ou até que haja uma negociação frutífera. Ela se releva pela ausência de trabalho, vez que o seu objetivo é de trazer melhorias em áreas que estão predominantemente precárias.

Aduz-se que, “a greve é apenas um fato que não rompe os pactos laborais; ao contrário, deseja a existência, apenas sob outras condições” (PRUNES, 1986, p. 18), ou seja, não tem como objetivo a rescisão do contrato de trabalho, mas sim buscar melhorias e acordos entre ambas as partes. A negociação, portanto, não se opõe a

greve, sendo esta um meio para viabilizar ou apresentar uma solução negociada para o impasse.

De acordo com o princípio da greve como última *ratio*, este se faz presente quando esgotadas todas as possibilidades de conciliação e solução de conflitos, de forma amigável, devendo ser julgados à luz da ética social. (NASCIMENTO & NETO, 1984. p. 9)

Ademais, alguns autores comparam a greve a um fato social e diz que uma definição concreta desse conceito vai depender da legislação de cada país. Vejamos:

A greve pode ser considerada antes de tudo um fato social, estudado também pela sociologia. Seria um fato social que não estaria sujeito à regulamentação jurídica. O conceito de greve, entretanto, dependerá de cada legislação, se a entender como direito ou liberdade, no caso de a admitir ou como delito, na hipótese de a proibir. (CARVALHO, 2004, p. 27)

Em todas as conceituações doutrinárias supramencionadas, fica evidente uma filosofia comum de que greve é a interrupção coletiva do trabalho em caráter temporário que visa, através de negociações, melhoria e defesa dos interesses profissionais.

Verifica-se que a doutrina diverge no sentido de considerar a natureza jurídica da greve ora como um fato social ora como um direito fundamental. Como vimos a doutrina, seguida por Carvalho (2004, p.27), entende que greve é considerada um fato social. Todavia, a doutrina moderna seguida por Delgado (2012, p.426) e Mascaro Nascimento (2011, p.1366-1368) se posiciona na defesa da natureza jurídica de direito fundamental coletivo.

Nesse sentido, os doutrinadores contemporâneos justificam que

A natureza jurídica da greve, hoje, é de um direito fundamental de caráter coletivo, resultante da autonomia privada coletiva inerente às sociedades democráticas. É exatamente nesta qualidade e com esta dimensão que o Texto Constitucional de 1988 reconhece esse direito (art. 9º). (DELGADO, 2012, p.426)

Destarte, é indubitável que o direito de greve nos moldes atuais é um direito fundamental e, sobretudo, coletivo, haja vista o fato de ser um direito reconhecido constitucionalmente, conforme veremos *a posteriori*.

Sobretudo, é importante tecer alguns comentários acerca da evolução histórica do exercício do direito de greve, em especial no serviço público, para que possamos

entender a grandeza desse direito fundamental coletivo, mas que nem sempre foi assim considerado.

2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL

Na análise *prima facie* do instituto tem-se que a greve, sob o enfoque contemporâneo, possui natureza de direito fundamental, mas sua evolução histórica sofreu diversas mutações até chegar a essa garantia constitucional. Por muito tempo a greve foi considerada crime, passando a ser tolerada pela ordem jurídica.

No período escravocrata do Brasil não existia nenhuma possibilidade de paralisações do trabalho, devido à inviabilidade de se reivindicar por condições de trabalho melhores. Já no período feudal, a sociedade era dividida em estamentos e também não existia a possibilidade de mobilidade de classes, pois nenhuma pessoa subia ou descia da sua classe social originária.

Mais tarde e com o crescimento do comércio, houve a introdução de uma economia monetária e também o progresso das cidades, o que fez com que muitos servos do campo migrassem para as cidades e fossem viver do ofício dos artesãos ou dentro das corporações.

Porém com a crise do século XIV, a igualdade não mais existiu, surgindo então às corporações superiores e inferiores, e assim não era possível que os trabalhadores alcançassem os postos superiores.

Houve o surgimento de associações, que seriam como os sindicatos nos dias de hoje, com o intuito de defender os interesses dessas classes menos favorecidas, dando início às reivindicações por melhores condições de trabalho.

Importante ressaltar que a palavra greve em francês quer dizer cascalho. Posterior a canalização do rio Sena, localizado em Paris, as cheias do rio depositavam pedras e gravetos numa praça, a qual se denominou de *Place de Grevé*. Este era o local onde se reuniam os trabalhadores que estavam à procura de emprego. (CARVALHO, 2004, p. 1).

Na Idade Média, as rígidas organizações hierárquicas não eram de acordo com a paralisação do trabalho, como disse Bouére citado por Segadas Vianna (2000, p. 1208), “em cada escalão havia consciência do serviço a efetuar, e o trabalho era considerado uma função social.” Assim, o movimento grevista, como é chamado nos dias de hoje, ia ganhando forças e posições relevantes em face da disputa por interesses coletivos.

O Código Penal Brasileiro de 1890 considerava o exercício da greve, ainda que sem violência e realizada da forma mais pacífica, como crime. Posteriormente, essa legislação foi alterada pelo Decreto 1.162/1890, se amoldando aos vários conceitos políticos e sociais até alcançar a fase de liberdade e por fim de um direito.

É importante ressaltar que a greve teve sua origem desde a antiguidade, mas somente quando os trabalhadores deixaram de serem escravos e se tornaram livres é que o movimento ganhou força. Nesse sentido:

Para se caracterizar o movimento paredista como um comportamento, é necessário haver qualquer abstenção do trabalho (coisas que os trabalhadores escravos não podiam fazer), deliberada por um grupo de trabalhadores, que tenha por objeto a satisfação de um interesse coletivo, acarretando o efeito jurídico da suspensão da relação de trabalho. (ROMITA, 1998, p. 590)

Ademais, para o autor Bezerra Leite (2008, p. 115), esses fatos históricos mostram a origem antiga dos primeiros movimentos coletivos dos trabalhadores que estavam insatisfeitos com as condições de trabalho nas quais se enquadravam. Todavia, não podem ser considerados como greve, pois ainda não existia uma estrutura moderna das relações de trabalho, somente um sistema social escravista. Aduz ainda Bezerra Leite (2008, p. 115) que o surgimento da greve, nos moldes como é conhecida nos dias de hoje, se originou com a Revolução Industrial, devido ao surgimento do sindicalismo, na qual ocorreu o nascimento das associações de trabalhadores com o intuito de galgar melhores condições salariais e também uma redução na jornada de trabalho.

A Constituição Federal de 1937, ainda considerou a greve como o uso de “recursos anti-sociais, nocivos ao trabalho e ao capital, e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional” (BRASIL, 1937).

Três anos depois, mesmo com o advento do Código Penal de 1940, a paralisação do trabalho ainda era considerada crime. Além do Código vigente na época punir a greve com pena privativa de liberdade, a Consolidação das Leis do Trabalho também previa que o empregado que aderisse a greve seria penalizado com a suspensão ou

dispensa do emprego. Assim, ao trabalhador era cerceado um dos direitos fundamentais mais grandiosos, a liberdade de ir e vir.

O trabalhador sempre foi considerado como hipossuficiente na relação trabalhista e, diante de uma série de abusos nas condições laborais, a greve se tornou um movimento com força reivindicatória da classe operária.

Cabe destacar que, foi com a Constituição de 1946 que ocorreu uma mudança radical na regulamentação da greve. A partir deste início a greve começa a ser considerada como um direito dos trabalhadores. (CARVALHO, 2004, p.1)

Posteriormente, com o advento da Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição Cidadã, o direito de greve torna-se um movimento coletivo de cunho reivindicatório. A Medida Provisória de nº 50 de 1989, regulou o direito de greve em razão das constantes paralisações que vinham ocorrendo em atividades essenciais. A referida norma não foi convertida em lei. Posteriormente editou-se a Medida Provisória nº 59, que veio a se converter na Lei nº 7.783 de 28.06.1989.

Atualmente, a Lei de greve (Lei nº 7.783/89) regulamenta o exercício do direito de greve, definindo as atividades essenciais e regulando o atendimento das necessidades inadiáveis da sociedade (BRASIL, 1989).

Consta então, conforme previsão constitucional expressa do artigo 9º: “É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender” (BRASIL, 1988). Assim, o direito de greve alcança status constitucional sendo reconhecido como um direito social fundamental do cidadão.

A Emenda Constitucional nº 19, de 4.06.1998, alterou a redação do *caput* do art. 37 da Constituição e também de seu inciso VII, disciplinando que ao servidor público “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica” (BRASIL, 1998). Todavia, até o presente momento não houve a elaboração de lei específica pelo legislador pátrio.

Diante da evolução histórica do exercício da greve nota-se que ela, sem dúvida, é a arma mais eficaz de que dispõem os trabalhadores visando à conquista de melhores condições de trabalho e qualidade de vida. Com isso, nos últimos anos, a greve tem sido

um fator constante na sociedade, envolvendo principalmente trabalhadores, servidores públicos e cidadãos em geral.

Dessa forma, mostra-se de crucial importância tecer alguns comentários acerca das características da greve, sobretudo como direito fundamental coletivo.

2.3 CARACTERÍSTICAS

Ao traçar uma linha de estudo sobre as características da greve estar-se-á, conseqüentemente, traçando as características dos direitos fundamentais sociais que se enquadram nos direitos humanos de segunda dimensão, conforme constitucionalistas.

No decorrer da história, foi desenvolvido um rol de direitos entendidos como essenciais e imprescindíveis à vida digna em sociedade. Em cada época um grupo de direitos foi alcançando o *status* de direitos fundamentais, complementando uns aos outros, formando um todo de direitos básicos para o homem, o que resulta na construção dos direitos fundamentais citada por Sérgio Pinto Martins (2008, p. 61). Cabe tratarmos na pesquisa, especificamente, dos direitos fundamentais de segunda dimensão, denominados de direitos sociais.

Segundo José Afonso da Silva (2007, p.183), os direitos sociais “disciplinam situações subjetivas pessoais ou grupais de caráter concreto”, ou seja, os direitos sociais caracterizam-se como conteúdo da ordem social e, por isso, têm aplicação imediata podendo ser implementado, por exemplo, em casos de omissão legislativa.

Sem dúvida que o fato histórico que inspira e impulsiona os direitos fundamentais de segunda dimensão é a Revolução Industrial européia, a partir do século XIX. Em decorrência das péssimas condições de trabalho, “eclodem movimentos como o cartista, na Inglaterra e a Comuna de Paris (1848), na busca de reivindicações trabalhistas e normas de assistência social” (LENZA, 2014, p.1057).

Nos termos do artigo 6º da Constituição Federal “são direitos sociais a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Sem dúvida que a garantia dos direitos sociais é

essencial, haja vista que permite que a pessoa se desenvolva e possa criar uma consciência crítica e usufruir das liberdades decorrentes dos direitos de primeira dimensão (liberdades públicas e direitos políticos).

Contudo, o Estado Democrático de Direito e a greve são institutos que estão intimamente relacionados, vez que o exercício da greve esteve presente na passagem do Estado autoritário para um Estado de Direito, com diferentes perspectivas. Contudo, hoje, a greve pacífica é a forma de promover igualdade entre trabalhadores e empregadores, aproximando os poderes de ambos, visto que o trabalhador ainda é a parte mais frágil da relação jurídica. Por todas essas características a greve é, sem dúvida, um direito fundamental de todo trabalhador.

Todavia, é importante ressaltar que esse direito fundamental social – direito de greve – não é absoluto, passível de limitações construídas pela legislação e jurisprudência dos tribunais, conforme veremos a seguir.

2.4 LIMITES AO EXERCÍCIO

Como vimos, a greve é um direito e como todo direito, comporta limitações. Isso significa que a greve, direito este conferido aos trabalhadores, em que pese ser um direito fundamental, não é absoluto. Esse direito prescinde da observância de outros direitos garantidos pelo ordenamento jurídico, sobretudo em prol do interesse público.

Dessa forma, o primeiro limite que encontramos ao tratar do exercício da greve é que vários direitos entram em conflito no curso do seu exercício, sendo necessária uma ponderação entre eles.

Com isso nota-se, a título de exemplo, que ocorrendo a ocupação do estabelecimento de trabalho a greve torna-se ilícita, pois entra em divergência com o direito de paralisação e de manifestação do trabalhador contra o direito de propriedade e de segurança da integridade dos bens pertencentes ao empregador. Nesse sentido:

Não é dado ao empregador, portanto, impedir o ingresso dos grevistas – que deve, sempre, realizar-se de maneira pacífica – ou a temporária utilização de espaços da empresa para fins de divulgação do movimento e convencimento de colegas. (FERNANDEZ, 2012, p.271).

Em relação às diversas formas de greve ilícita, Rodrigues Pinto ressalta algumas limitações, argumentando que

Podendo ser ilícitas, se autorizadas pelo ordenamento jurídico nacional e com observância de suas especificações, virão a constituir-se em execução ilícita da greve as seguintes práticas: 1. Ocupação do estabelecimento; 2. Piquete (na origem inglesa, *picketing*), consistente em posicionar na porta dos estabelecimentos grupos de persuasão dos empregados indecisos para convencê-los a aderir ao movimento. O divisor de águas entre a licitude e a ilicitude do piquete é o uso de meios coativos para obter a adesão. (PINTO, 2002, p.320)

No que tange ao direito de greve do servidor público, assegurado no art. 37, VII, da Constituição Federal de 1988, encontra seus limites na Lei 7.783/89 (lei de greve) até que lei específica venha regular especificamente o exercício desse direito no âmbito do serviço público. O próprio artigo 11 da Lei 7.783/1989 disciplina que

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. (BRASIL, 1989)

Ocorre que, da leitura do dispositivo supracitado, a greve dos servidores públicos deve ser considerada diferente da greve dos trabalhadores privados, de modo que aquela, sem dúvida alguma, causaria um dano aos interesses coletivos, principalmente na prestação de serviços públicos essenciais.

Ademais, a Orientação Jurisprudencial nº 38 da Seção de Dissídios Coletivos do Tribunal Superior do Trabalho disciplina que “É abusiva a greve que se realiza em setores que a lei define como sendo essenciais à comunidade se não é assegurado o atendimento básico das necessidades inadiáveis dos usuários do serviço, na forma prevista na Lei nº 7.783/89” (BRASIL, 1998).

Nesse contexto, com acerto, nota-se na decisão do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Injunção nº 712 retromencionado, de Relatoria do Ministro Eros Grau:

A Constituição, ao dispor sobre os trabalhadores em geral, não prevê limitação do direito de greve, a eles compete decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dela defender. Por isso a lei não pode restringi-lo, senão protegê-lo, sendo constitucionalmente admissíveis todos os tipos de greve. Todavia, na relação estatutária do emprego público não se manifesta tensão entre trabalho e capital, tal como se

realiza no campo da exploração da atividade econômica pelos particulares. Neste, o exercício do poder de fato, a greve, coloca em risco os interesses egoísticos do sujeito detentor de capital - indivíduo ou empresa - que, em face dela, suporta, em tese, potencial ou efetivamente redução de sua capacidade de acumulação de capital. (STF - MI: 712 PA, Relator: Ministro Eros Grau, Data de Julgamento: 25/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 31/10/2008). (BRASIL, 2008)

Verifica-se, no que tange à greve no serviço público, que aos interesses dos trabalhadores não correspondem interesses individuais, mas sim o interesse coletivo. A “greve no serviço público não compromete, diretamente, interesses egoísticos do detentor de capital, mas sim os interesses dos cidadãos que necessitam da prestação do serviço público” (BRASIL, 2008).

Com a Constituição Federal de 1988 foi assegurado o direito de greve aos trabalhadores, competindo a estes decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam defender por meio dele. Todavia, constata-se que a norma veiculada pelo artigo 37, VII, da Constituição Federal de 1988, clama por regulamentação, a fim de que seja adequadamente assegurada a coesão social.

Os §§ 1º e 2º do artigo 9º, previstos na Constituição Federal (BRASIL, 1988), estabelecem que a lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade e que os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei. (BRASIL, 1988)

Nesse contexto, o Tribunal Regional do Trabalho já entendeu que é perfeitamente possível a incidência de danos sociais quando, em razão de abusos cometidos no exercício da greve no serviço público, houver ocasionado prejuízo à coletividade. Senão vejamos:

Um deles é a decisão do TRT-2ª Região (processo 2007-2288), que condenou o Sindicato dos Metroviários de São Paulo e a Cia do Metrô a pagarem 450 cestas básicas a entidades beneficentes por terem realizado uma greve abusiva que causou prejuízo à coletividade. (RODAS, 2015, Página única)

Com o julgado supramencionado, pode-se concluir que há direito de greve para os servidores públicos, mas os serviços públicos prestados e considerados essenciais não podem ser paralisados integralmente, diante do risco de dano social e coletivo para os usuários desses serviços. Assim, resta clara a mitigação do princípio administrativo da continuidade do serviço público, haja vista que os servidores não poderão paralisar o serviço totalmente.

Outra limitação do direito de greve no serviço público pode ser constatada na norma prevista constitucionalmente no seu artigo 143, IV, que dispõe: “os servidores militares não têm direito de greve nem de sindicalização, por expressa vedação constitucional” (BRASIL, 1988). Além disso, essa vedação é absoluta, não admitindo nenhuma exceção.

Diante da pesquisa realizada pode-se constatar que, a Constituição, ao dispor dos trabalhadores em geral não limita o direito de greve, podendo o mesmo ser exercido conforme os interesses defendidos. Já a greve no serviço público compromete veementemente os interesses da coletividade que necessitam da prestação do serviço público.

Com essas considerações, é de crucial importância colocar em ordem certas noções que valem como pressupostos das posições doutrinárias que serão assumidas. Por isso, no capítulo seguinte faremos um breve estudo sobre administração pública, serviço público e servidor público, bem como a legalidade do direito de greve exercido por esses servidores, face à omissão do poder legislativo sobre o tema.

3 LEGALIDADE DA GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Quando tratamos da greve no serviço público é imprescindível trazer à tona algumas acepções cruciais para o seu entendimento. Com efeito, traçaremos uma linha de estudo iniciada com os conceitos de: administração pública, serviço público e servidor público. Ciente sobre esses conceitos, posteriormente vamos analisar a legalidade da greve no âmbito do direito público.

3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A acepção de administração pública é o primeiro objeto de reflexão e que, conforme visto, exprime diversos conceitos.

Nesse sentido, Carvalho Filho (2010, p.12) preferiu dividir o conceito de administração, de um lado, sob a ótica dos servidores públicos e, de outro lado, sob a visão da própria atividade pública, salientando que

Para a perfeita noção de sua extensão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que ela é exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública.

Em sentido amplo, administrar significa usar de meios para se obter um fim. Portanto, quem administra dirige, orienta e governa, para atingir propósitos em prol do interesse público. No mundo complexo em que vivemos nada se faz sem atividade metódica para se chegar a um objetivo. Assim, em toda atividade, pessoas, grupos e o próprio Estado procuram caminhos racionais para fins próximos e imediatos, que importem em redução de esforço, gastos e perda de tempo.

Portanto, as atividades públicas são exercidas pelo Estado para satisfação das necessidades de todos e do interesse público, criando-se bens e serviços de que a sociedade carece para sobreviver. Nesse sentido, Giogio Pastori *apud* Norberto Bobbio (1991, p.10), muito bem define esse instituto:

Em sentido mais abrangente, a expressão Administração Pública designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das

tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal.

Nesse diapasão conclui-se, com os posicionamentos ora citados, que a administração pública é uma atividade de direção, portanto de governo, pela qual se produzem bens ou serviços ou se delega sua produção.

Adiante, faz-se necessário entender o conceito de serviço público prestado pela Administração Pública através dos servidores públicos, para enfim entender em conjunto os três conceitos.

3.2 SERVIÇO PÚBLICO

A doutrina administrativa é uníssona em confessar a dificuldade na definição de serviço público, pois a sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, que no que diz respeito aos seus elementos constitutivos, quer no que concerne à sua abrangência.

A origem da definição de serviço público tem fulcro nos estudos da Escola Francesa que, por sua vez, influenciou a construção da noção de serviço público nos países latinos, inclusive os latino-americanos, cujas origens jurídicas estão fundadas na *civil law*. A respeito desse estudo, salienta Celso Antônio Bandeira de Melo (1968, p. 150-151):

Em suma, enquanto Duquít conceitua o serviço público em termos sociológicos e identifica as regras de direito administrativo com o serviço público administrativo, examinando a matéria mais em termos de “fieri” que em termos de “facto”; (...) Jéze assume perspectiva formal, rigorosamente jurídica e conceitua o serviço público como um procedimento técnico que se traduz em um regime peculiar, “o processo de direito público” e associa estreitamente serviço público administrativo e direito administrativo. O simples enunciado do pensamento destes expoentes da Escola de Serviço Público, e sua divergências, já permite verificar o quanto é difícil obter-se um denominador comum para a noção de serviço público e o quanto é imprecisa a sua conceituação (...).

Nesse sentido, podemos perceber que a noção de serviço público tem raízes históricas e como vimos suas origens estão fundadas na *civil law*, que é um sistema romano germânico que foi sistematizado pelo fenômeno da codificação do direito, considerando o direito como poder.

Entretanto, o direito brasileiro é considerado uma junção entre o direito romano-germânico (*civil law*) e o direito norte-americano (*common law*). O primeiro sistema se aplica ao direito brasileiro porque adotamos também o *civil Law*, em que a construção do direito se baseia unicamente pelo legislador. O segundo sistema porque o Brasil foi baseada no sistema norte-americano possibilitando, assim, a utilização da jurisprudência como uma das fontes do direito.

Dessa forma, o serviço público analisado à luz da Constituição Federal exige trazer à colação os ensinamentos de Dinorá Adelaide Musetti Grotti (2003, p.88):

Não há serviço público por natureza ou por essência. Só o serão as atividades que estiverem definidas na Constituição Federal – ou na própria lei ordinária – desde que editada em consonância com as diretrizes ali estabelecidas –, decorrendo, portanto, de uma decisão política.

Nesse sentido, seguindo a teoria formalista, ressalta-se que o legislador infraconstitucional pode sim definir um serviço como público. Todavia, é imprescindível o respeito aos limites constitucionais já existentes para essa definição, ou seja, a natureza do serviço não é suficiente para caracterizá-lo como público, conforme assegura a teoria essencialista, se extrapolar os parâmetros previstos na Constituição.

Outrossim, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007, p.90), que inicialmente tratou do conceito de serviço público em sentido amplo e em sentido restrito, apresenta sua definição de serviço público como “Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para a exerça diretamente ou por meio dos seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

Dentre outros autores que aprofundam seus estudos sobre a noção de serviço público, Alexandre Santos Aragão (2008, p.157) adotou a seguinte definição:

Serviços públicos são atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou onerosamente, com vistas ao bem estar da coletividade.

Com efeito, em que pesem os mais diversos posicionamentos, todos os autores destacaram em suas respectivas obras as dificuldades para definir o serviço público,

principalmente em razão das diferentes acepções que pode seguir sua definição – subjetiva, objetiva e formal.

Nesse contexto, a Administração Pública passou por uma construção e reestruturação e conforme salienta Canotilho (1997, p.117)

Em termos práticos, isto significa que o exercício de cargos e funções públicas não poderia radicar em condições particularísticas de privilégios. Além disso, e em consonância com a ideia de lei geral igual para todos, esse exercício só poderia ser assegurado nos termos da lei. O direito da AP converteu-se, porém, com o desenvolvimento do Estado liberal, em direito positivo do Estado.

Com isso, concretizou-se na história um dos marcos da civilização moderna em que a soberania política se agrupou à soberania jurídica fazendo com que os governos passassem a ser regidos por leis e não mais por homens, possibilitando assim um Estado Democrático de Direito regido em prol do interesse público.

Outro ponto importante foi a necessidade de conceituar servidor público, visto que são eles quem possibilitam o oferecimento dos serviços públicos, sobretudo aqueles serviços considerados essenciais. Esse tema, por sua vez, será abordado no item seguinte.

3.3 SERVIDOR PÚBLICO

Para realizar seus fins, o Estado serve-se da Administração Pública que realiza uma atividade permanente e racional para atingi-los. Pratica o serviço público, que é a aplicação técnica para expressar a atividade administrativa. Por sua vez, o serviço público, a exemplo do que acontece no direito privado, precisa de agentes, ou seja, de servidores que executem tais serviços. São os agentes públicos.

Agentes públicos é gênero, sendo uma de suas espécies a categoria dos servidores públicos que, por sua vez, é a que contém a maior quantidade de agentes.

Compõem, portanto, a trilogia fundamental que forma o perfil da Administração: órgãos, agentes e funções (CARVALHO FILHO, 2010, p.20).

Para Antônio Alvares da Silva (2008, p.56), agentes públicos são, em sentido lato, “(...) todos os que, por qualquer vínculo ou atividade exerçam uma função ou

atividade pública, pouco importando que seja episódica ou definitiva, remunerada ou gratuita. O importante é que, com sua ação, influencie a Administração Pública e colabore para a realização de seus fins”.

A lei nº. 8.429/92 firmou um conceito que bem mostra a abrangência do sentido de agentes públicos, conforme assegura o artigo 2º:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação, ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (BRASIL, 1992)

Nesse sentido, a Lei supracitada faz referência a todos os agentes públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Constata-se, assim, a amplitude da noção de agentes públicos e que esta é a categoria dos servidores públicos que forma a grande massa desses agentes, desenvolvendo, em consequência, as mais variadas funções.

Resumidamente, servidores são “os que entretêm com o Estado e com as pessoas de Direito Público da Administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência” (MELLO, 2009, p.248). São aqueles que cumprem com correção os serviços e obrigações, exercendo oficialmente cargo ou função pública e que fazem do serviço público uma profissão, como regra de caráter definitivo. Sendo assim, se distinguem dos demais agentes públicos pelo fato de estarem relacionados ao Estado em razão de uma relação de trabalho efetiva.

Conclui-se, portanto, que o servidor público é preposto do Estado e quem executa as funções públicas. Eles são o combustível, ou seja, o elemento físico da Administração Pública e, sem eles, essa “máquina” não poderia se conceber.

3.4 APLICABILIDADE E EFICÁCIA DA NORMA CONSTITUCIONAL

Como vimos no capítulo anterior, greve é um direito fundamental e social de todos os trabalhadores prevista no artigo 9º da Constituição Federal. Ao servidor público é garantido o direito de greve conforme previsão constitucional do artigo 37,

VII, que disciplina “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”.

Essa norma constitucional supracitada, no entanto, se insere na categoria das normas constitucionais de eficácia limitada, segundo classificação seguida por José Afonso da Silva (1989, p.237). Isso significa que, o direito de greve dos servidores públicos não é auto-aplicável, não podendo ser considerado automaticamente exercitável com a simples promulgação da CF/88.

Nesse contexto, José Afonso da Silva *apud* Carvalho Filho (2010, p.85) afirma que

Apesar da Constituição Federal de 1988 ter avançado ao estabelecer expressamente em seu texto o direito de greve dos servidores públicos nos termos e limites definidos em lei específica, na prática deixou muito a desejar, primeiro porque, se a lei não vier o direito não existirá; segundo porque, mesmo editada a lei, não há parâmetro para seu conteúdo, tanto podendo ser mais aberta como mais restrita, dependendo de uma correlação de forças.

Sendo assim, é necessária a edição de uma lei ordinária específica que estabeleça os termos e limites do exercício do direito de greve do servidor público. Todavia, enquanto não fosse editada essa lei regulamentadora, qualquer movimento paredista era ilegítimo, sujeitando-os à aplicação de penalidade por parte da Administração.

Neste sentido, temos o julgamento do Mandado de Injunção nº. 20 do Distrito Federal, julgado no ano de 1994, cujo Relator foi o saudoso Ministro Celso de Mello quem reconheceu a norma constitucional que disciplina o direito de greve dos servidores públicos como uma norma de eficácia limitada. Vejamos a Ementa:

O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. (...).” (BRASIL, 1994)

Apesar da falta de lei que regulamentasse a greve no serviço público, ela ocorria habitualmente, assim como nos conta Godinho Delgado (2012, p. 1449):

Curiosamente, entretanto, ao longo dos últimos anos, desde 1988, têm ocorrido, com alguma frequência, greves no segmento dos servidores

públicos, sendo que o Poder Executivo, grande parte das vezes, não tem apelado para sua ilegalidade. Isso traduz certo pensar cultural de que o direito teria efetiva validade, a contar de 1988, compatível com os quadros da democracia implantada no país.

Interessante perceber que a defesa de inexistência do direito de greve dos servidores públicos, por ausência de lei específica a que se refere o art. 37, VII, CF, é conflitante com o art. 5º, § 1º, CF, que prevê “a aplicação imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, dando ampla eficácia aos direitos fundamentais tutelados constitucionalmente”.

Diante de diversos questionamentos, em 2007, foram apresentados diversos mandados de injunção ao Supremo Tribunal Federal em virtude da omissão legislativa referentes à regulamentação do exercício do direito de greve dos servidores públicos, e a Corte analisou a questão, principalmente nos MI de repercussão geral, quais sejam, proveniente dos Mandados de Injunção nº. 670, 708 e 712.

Nesse sentido o STF, em uma decisão histórica, entendeu que enquanto não for regulamentado o direito de greve para o servidor público, será aplicada, por analogia, a lei 7.783/89 que, por sua vez, é destinada aos trabalhadores na esfera privada.

Em síntese, o STF antes considerava que o art. 37, VII, da CF/88 era norma de eficácia limitada, logo não eficaz até que sobreviesse a lei infraconstitucional. Todavia, , sob o ponto de vista evolutivo, houve uma importante mudança de posicionamento da Suprema Corte em 2007 que ao apreciar o Mandado de Injunção nº. 708 propôs a solução para a omissão legislativa com a aplicação da lei 7.783/89.

A Constituição Federal de 1988 não é individualista tendo em vista que expressamente prestigiou os direitos difusos e coletivos, como muito bem disse Lúcia Valle Figueiredo (2006, p. 631) que “o direito de greve não pode esgarçar os direitos coletivos, sobretudo relegando serviços que ponham em perigo a saúde, a liberdade ou a vida da população”.

Nesse sentido, atualmente é pacífico o entendimento da Suprema Corte de que enquanto não houver lei específica disciplinando a greve no serviço público, deverá ser aplicada a lei de greve do setor privado (Lei 7.783/89) analogicamente.

Contudo após o estudo, ainda que breve, dos conceitos de: administração pública, servidor público e serviço público, bem como da eficácia constitucional das normas que regem a greve no setor privado; passa-se à análise dos requisitos que deverão ser atendidos para que a greve seja considerada legal e lícita.

3.5 A LEGALIDADE DA GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

No processo de fixação de condições de trabalho, o meio mais incisivo para induzir a busca de solução negociada, previsto no direito brasileiro, é a greve. A negociação, portanto, é um meio para proporcionar uma solução negociada ao impasse.

A greve possui dois momentos fundamentais. Em primeiro momento, é importante salientar que, a greve não é um fim em si mesmo, sendo necessária uma duração razoável da mesma diante da paralisação dos serviços públicos. O segundo momento seria a judicialização, ou seja, para que a justiça, tentando conciliar ou não, ponha fim na greve e em todas as controvérsias que serão discutidas.

Se, contudo, a própria Administração ajustar com servidores públicos a paralisação das atividades, estará reconhecendo a “legitimidade das faltas e não poderá suspender o pagamento dos vencimentos nem efetuar descontos relativos aos dias não trabalhados”. (CARVALHO, 2004, p. 88)

Dessa forma, para que haja uma legalidade na greve exercida pelos servidores públicos, é preciso preencher alguns requisitos essenciais, sob pena de ser reconhecido o abuso de direito, conforme veremos no item seguinte.

3.5.1 Requisitos da greve

É indubitável que a decisão da Suprema Corte se dá num contexto de garantia dos direitos subjetivos dos trabalhadores do serviço público ao exercício do direito de greve assegurado constitucionalmente, mas, até então, negado pela inércia do Legislativo e do Executivo.

É nesse espírito de extensão à significativa parcela dos trabalhadores dos mesmos direitos à luta coletiva pacífica, já assegurada aos trabalhadores da iniciativa

privada, que se deve interpretar a aplicação à greve no serviço público das normas atinentes à greve do setor privado.

Por outro lado, também visível ter pesado na decisão do Supremo a urgência de que as paralisações no serviço público tivessem algum parâmetro para declaração ou não de sua eventual abusividade e a forma constitucional de restrição do exercício do direito de greve pelo Poder Judiciário em caso de paralisações.

Assim, era evidente a necessidade de regulamentar a greve e saber quando ficariam caracterizadas as formas de abuso de direito, a violação ao princípio da boa-fé negocial, de outros direitos fundamentais ou o direito de terceiros, em especial no que tange aos serviços essenciais e inadiáveis à comunidade.

Sendo assim, a lei de greve no setor público exigiu o preenchimento de diversos requisitos previstos na lei de greve à ela aplicada analogicamente. Logo, os grevistas terão o dever de observar os direitos e garantias fundamentais dos outros, no exercício do direito de greve.

Diante disso, as manifestações devem ser pacíficas, não podendo impedir o acesso ao trabalho dos demais trabalhadores que não aderirem a greve, nem causar ameaça ou dano à propriedades ou pessoas.

A necessidade de negociação entre o poder público e os servidores, durante a greve decorre, em aspectos específicos, dos artigos. 9º e 11 da Lei 7.783/89. O art. 9º prevê que o acordo entre empregados e patrões deve garantir equipes de empregados com o propósito de assegurar os serviços imprescindíveis e cuja paralisação implicaria em grave prejuízo. Já o art. 11 determina que os serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade deverão ser garantidos, mesmo que em período de greve.

Ântônio Álvares da Silva (2008, p. 132) salienta a importância da negociação entre os setores da Administração Pública:

A negociação ente o Governo e grevistas, de diferentes setores da AP, é o que mais se vê entre nós. Servidores, ministérios e até pronunciamentos do Presidente da República tentam a composição. E não poderia ser de outra maneira. Se um sindicato do setor público anuncia greve, geralmente por melhoria de salários e, incidentemente, por melhores condições de trabalho, é claro que a composição só pode sair de um diálogo e entendimento.

Desse modo, a legislação exige que a greve só possa ser deflagrada quando a negociação for exaurida, ou seja, a greve somente pode ser deflagrada quando todos os meios de negociações forem esgotados.

Nesse sentido, “a greve não poderá ser deflagrada quando haja acordo, convenção coletiva ou sentença normativa em vigor” (CARVALHO, 2004, p. 61). Contudo, devem ser observadas as exceções previstas no parágrafo único do artigo 14, da Lei 7.783/89, que dispõem:

Na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que: I - tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição; II - seja motivada pela superveniência de fatos novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho. (BRASIL, 1989)

Nesse diapasão, conclui-se que a greve não poderá ser deflagrada quando houver pactuado acordo, convenção coletiva ou sentença, ressalvadas as exceções previstas em lei.

A lei de greve prevê, dentre os seus requisitos, que os prazos de notificação devem ser respeitados. Todavia, observou-se que os artigos 3º e 13 disciplinam prazos diferentes:

Art. 3º. Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho.
Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação. (BRASIL, 1989)

Art. 13. Na greve, em serviços ou atividades essenciais, ficam as entidades sindicais ou os trabalhadores, conforme o caso, obrigados a comunicar a decisão aos empregadores e aos usuários com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas da paralisação. (BRASIL, 1989)

A diferença de prazos supracitados consiste justamente nas atividades que são consideradas essenciais pela Lei de Greve. O artigo 10, desta mesma lei, trás um rol de atividades consideradas essenciais, como: tratamento e abastecimento de água, energia elétrica, gás e combustível; assistência médica e hospitalar; compensações bancárias; tráfego aéreo, transporte coletivo, segurança pública.

Todavia, nota-se que não está previsto nessa lei que educação é uma atividade essencial, demonstrando, assim, que o rol previsto na legislação não é taxativo, mas

meramente exemplificado, podendo ser considerados outros serviços essenciais não previstos em lei.

Importante ressaltar, também, que a greve tanto pode ser declarada pelo sindicato como pelos servidores públicos. Assim, além de ser um direito individual do servidor, o sindicato também poderá exercer o direito de greve representando os interesses dessa categoria. Nesse sentido, o artigo 5º da Lei 7.783/89 prevê que “A entidade sindical ou comissão especialmente eleita representará os interesses dos trabalhadores nas negociações e na Justiça do Trabalho” (BRASIL, 1989).

O quarto requisito diz respeito a um percentual mínimo que deverá permanecer trabalhando em razão do princípio da continuidade do serviço público.

Segundo Fraga e Vargas (2010, p. 172) e conforme a Organização Internacional do Trabalho:

(...) na fixação desse serviço mínimo, dever-se-ia atender, pelo menos, a duas condições: a) deve fixar, real e exclusivamente, um serviço mínimo, quer dizer, um serviço limitado às atividades estritamente necessárias para cobrir as necessidades básicas da população ou satisfazer as exigências mínimas do serviço, sem menosprezar a eficácia dos meios de pressão; b) dado que esse sistema limita um dos meios de pressão essenciais de que dispõem os trabalhadores para defender seus interesses econômicos e sociais, suas organizações deveriam poder participar, se assim o desejarem, da definição desses serviços mínimos, da mesma forma que os empregadores e as autoridades públicas. Diz, ainda, da “suma conveniência” de que as negociações sobre a definição e a organização do serviço mínimo não se celebrem durante os conflitos de trabalho, “[...] a fim de que todas as partes interessadas possam negociar com a perspectiva e a serenidade necessárias.

Todavia, a Suprema Corte deixou de disciplinar as formas de fixação do percentual mínimo dos serviços, que, do ponto de vista das normas internacionais e também da legislação brasileira, devem ser objeto de negociação prévia da qual participem os próprios trabalhadores. Entretanto, se não acontecer, esse percentual será definido judicialmente.

Portanto, foi a partir dos Mandados de Injunção nº. 708, que se considerou como órgão competente para tratar da greve o Tribunal de Justiça Estadual ou Federal. Dessa maneira, serão de competência da Justiça Federal as questões relativas aos servidores públicos federais, e da Justiça Comum, as questões pertinentes aos servidores públicos estaduais, distritais ou municipais.

Isto posto, é importante ressaltar, ainda, que o servidor público em estágio probatório também poderá deflagrar a greve, conforme inteligência da Súmula 21 do Supremo Tribunal Federal.

Ressalta-se que não é permitida a paralisação do trabalho provocado pelo empregador, sendo vedado expressamente pela legislação especial esse fato, que é chamado de locaute.

O locaute, para Carvalho (2004, p. 43-44), é considerado “um excesso de poder cometido por quem já o possuía, ou seja, o empresário”. Dessa forma, enfatiza ainda que possui duas finalidades “ (...) impedir o cumprimento de uma decisão da Justiça do Trabalho (...) ou tem a finalidade de fazer pressão sobre o Governo”.

Diante do exposto, conclui-se que a greve deve ser usada com parcimônia para quaisquer fins, devendo o trabalhador ser moderado e dentro dos limites do abuso de direito, dos princípios democráticos e do equilíbrio de forças. De qualquer forma a questão está posta na lei.

Por conseguinte, traçaremos um estudo sobre as diversas decisões do STF a respeito da greve no serviço público, em especial sobre os Mandados de Injunção nº. 670, 708 e 712, que regulamentaram o tema, bem como sobre o desconto dos dias não trabalhados em período de greve. Sendo assim, é necessária uma reflexão acerca dos efeitos e limites desse remédio constitucional.

4 MANDADO DE INJUNÇÃO

O Supremo Tribunal Federal desde 1994, já havia constatado a necessidade de regulamentar o direito de greve no serviço público, por ocasião da apreciação do Mandado de Injunção nº 20. Todavia, com o julgamento dos Mandados de Injunção nºs. 670, 708 e 712, acolheu-se a pretensão para que a lei de greve do setor privado fosse aplicada ao setor público.

Contudo, o Mandado de Injunção, de forma geral, tornou-se um importante instrumento de concretização dos direitos fundamentais, valorizando o cidadão e dando realidade às normas constitucionais. Assim, é de suma relevância para a pesquisa tecer alguns comentários acerca do conceito e origem do MI.

4.1 CONCEITO E ORIGEM DO MI

A Constituição, até a Segunda Guerra Mundial, era vista como mero compromisso e não como norma a ser obedecida rigorosamente, o que reduziria sobremaneira a sua força efetiva. A falta de uma proteção efetiva da Constituição fez-se presente nas primeiras décadas do século XX, uma vez que nem mesmo as Constituições que consagravam direitos fundamentais não conseguiram frear o avanço dos regimes totalitários.

Sentiu-se então a necessidade de dar mecanismos que garantissem maior eficácia às normas constitucionais para que elas não ficassem na dependência exclusiva do Parlamento. Percebeu-se, então, que de nada adiantaria ter uma Constituição, como a de Weimar, que proclama os direitos fundamentais sem que viabilizasse meios que garantiriam a sua eficácia.

Como solução criou-se o modelo de controle de constitucionalidade. Nesse sentido, Valquíria Ortiz (2016, p.167) lembra que “o controle de constitucionalidade por omissão foi inicialmente consagrado em 1974 na Constituição da Iugoslávia”. No Brasil, com o Constitucionalismo Contemporâneo, foram adotados dois instrumentos para o controle das omissões inconstitucionais: Mandado de Injunção e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

O Mandado de Injunção é um instrumento para os casos em que a CF garante um direito fundamental que não pode ser exercido pela ausência de norma reguladora. Contudo, esse remédio constitucional teve sua origem na Constituição Federal de 1988, também denominada de constituição cidadã, por garantir e efetivar direitos fundamentais. Assim, ao cidadão foi dado o direito subjetivo à legislação, quando a norma constitucional prevê a norma intermediária para regular o direito.

Nesse caso, entre o direito fundamental e a norma para regulá-lo, cabe ao Judiciário optar pela solução completa: criar a norma e satisfazer o direito, atendendo aos interesses de todos.

Para Silva (2008, p. 41), MI significa “reação jurisdicional, fundada e autorizada pela Carta Política, que, forjando ela mesma o instrumento de realização do direito impedido, evita o desprestígio da própria Constituição”. Dessa forma, o MI tem uma importante função instrumental de superar, no caso concreto, os efeitos lesivos decorrentes da inércia estatal.

A Constituição dispõe que se concederá MI sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e dos requisitos inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Nesse sentido, o MI surge para curar uma doença denominada por Pedro Lenza (2014, p. 1155) de “síndrome da inefetividade das normas constitucionais”. Isso significa que as normas constitucionais, de imediato e no momento em que a Constituição entra em vigor, não tem o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de uma lei integrativa infraconstitucional.

O artigo 5º, inciso LXXI da Constituição Federal diz que “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”. (BRASIL, 1988)

Nessa linha é importante enfatizar que os requisitos constitucionais do mandado de injunção, segundo Lenza (2014, p.1155) são:

(...) existência de uma norma constitucional de eficácia limitada, prescrevendo direitos, liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.; e a caracterização de falta de norma

regulamentadora, tornando inviável o exercício dos direitos, liberdades e prerrogativas cometidas pela omissão do Poder Público.

Cabe lembrar também que há muitas diferenças entre os remédios constitucionais e as ações do controle concentrado. O constitucionalista Dirley da Cunha Júnior, muito bem salienta a diferença entre Mandado de Injunção (MI) e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), enfatizando que:

O mandado de injunção foi concebido como instrumento de controle concreto ou incidental de constitucionalidade da omissão, voltado à tutela dos direitos subjetivos. Já a ação direta de inconstitucionalidade foi ideada como instrumento de controle abstrato ou principal de constitucionalidade da omissão, emprenhado na defesa objetiva da Constituição. Isso significa que o mandado de injunção é uma ação constitucional de garantia individual, enquanto a ação direta de inconstitucionalidade por omissão é uma ação constitucional de garantia da Constituição. (CUNHA JÚNIOR, 2004, p.553)

Sendo assim, o MI é um exemplo de controle judicial da atividade administrativa, no qual pode ser utilizado tanto no controle constitucional concreto ou incidental. Contudo, a própria jurisprudência do STF limitou-se a constatar a mora e dar ciência à autoridade responsável para providenciar a legislação necessária nos casos de omissão legislativa.

No julgamento do MI nº. 107 do Distrito Federal, de Relatoria do Ministro Moreira Alves, julgado em 1990, o Plenário do STF consolidou entendimento que conferiu ao mandado de injunção os seguintes elementos operacionais:

i) os direitos constitucionalmente garantidos por meio de mandado de injunção apresentam-se como direitos à expedição de um ato normativo, os quais, via de regra, não poderiam ser diretamente satisfeitos por meio de provimento jurisdicional do STF; ii) a decisão judicial que declara a existência de uma omissão inconstitucional constata, igualmente, a mora do órgão ou poder legiferante, insta-o a editar a norma requerida; iii) a omissão inconstitucional tanto pode referir-se a uma omissão total do legislador quanto a uma omissão parcial; iv) a decisão proferida em sede do controle abstrato de normas acerca da existência, ou não, de omissão é dotada de eficácia erga omnes, e não apresenta diferença significativa em relação a atos decisórios proferidos no contexto de mandado de injunção; iv) o STF possui competência constitucional para, na ação de mandado de injunção, determinar a suspensão de processos administrativos ou judiciais, com o intuito de assegurar ao interessado a possibilidade de ser contemplado por norma mais benéfica, ou que lhe assegure o direito constitucional invocado; v) por fim, esse plexo de poderes institucionais legitima que o STF determine a edição de outras medidas que garantam a posição do

impetrante até a oportuna expedição de normas pelo legislador.
(BRASIL, 1990)

Apesar dos avanços, o STF flexibilizou a interpretação constitucional, conferindo uma compreensão mais abrangente à garantia fundamental do mandado de injunção. A Corte passou assim a admitir soluções normativas para a decisão judicial como alternativa legítima de tornar a proteção judicial efetiva com fundamento na Constituição Federal em seu artigo 5º, XXXV.

Esses poderes é que dão legitimidade ao STF para que a Corte aplique analogicamente uma determinada lei ao caso concreto, como ocorre com os servidores públicos civis e seu direito de greve.

4.2 EFEITOS E LIMITES DO MANDADO DE INJUNÇÃO

No que diz respeito aos efeitos do mandado de injunção, tanto a doutrina como a jurisprudência são controvertidos. Primeiramente, em um estudo doutrinário, constatou-se que existem duas posições diversas: uma posição concretista e uma posição não concretista.

Para a primeira Posição, a concretista, é através da normatividade geral que o STF legisla de acordo com o caso concreto e esta decisão produz efeito *erga omnes*, ou seja, para todos (LENZA, 2009). Sendo assim, até que sobrevenha a norma integrativa pelo Legislativo, o mesmo estará em mora.

Para a Posição não concretista, a decisão declara em mora o poder omissivo, sendo apenas reconhecida em caráter formal a sua inércia. Essa posição, por muito tempo, foi dominante na Suprema Corte. Todavia, esse posicionamento se tornou inviável quanto à garantia dos direitos fundamentais, na medida em que continuava persistindo a inércia legislativa.

Destaca-se o julgamento dos MI's 670, 708 e 712, ajuizados, respectivamente pelo Sindicato dos Servidores Policiais Civil do Espírito Santo (Sindpol), Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa (Sistem) e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará (Sinjep), no qual buscou assegurar o direito de greve para seus filiados, tendo em vista a inexistência de lei regulamentando

o artigo 37, VII, da CF/88. Assim, a aplicação da lei de greve por analogia não se limitou apenas aos seus impetrantes, mas para todos os servidores públicos.

Corroborando com esse entendimento, o atual Ministro da Suprema Corte Gilmar Mendes (2012, p.313) argumenta que “o Tribunal adotou, portanto, uma moderada sentença de perfil aditivo, introduzindo modificação substancial na técnica de decisão da ação direta de inconstitucionalidade por omissão”.

Contudo, pode-se, assim, afirmar que o STF consagrou, em referido julgamento, a teoria concretista geral, o que demonstra ser o posicionamento mais correto em defesa dos direitos fundamentais dos servidores públicos civis.

4.3 GREVE DE SERVIDOR PÚBLICO E DESCONTO DOS DIAS NÃO TRABALHADOS

A greve é um direito fundamental e social de todo trabalhador e está prevista no artigo 9º da Constituição Federal. Por muito tempo se questionou se, o desconto dos dias não trabalhados em razão da greve, seria lícito.

A posição era que a paralisação dos servidores públicos civis, ainda que não fosse abusiva, não poderia ser remunerada nos dias não trabalhados. Nesse aspecto, o STF já decidiu pela impossibilidade de desconto dos dias trabalhados. Vejamos:

Servidor Público – greve – pagamento de vencimentos – acordo. Em havendo a Administração Pública formalizado acordo para viabilizar o movimento da paralisação sem prejuízo dos serviços essenciais, dispensada a grande massa dos servidores, mostra-se insubsistente a suspensão do pagamento dos salários (RE nº. 197.196-7-ES, 2ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJE 26/2/1999). (BRASIL, 1999)

Entretanto em decisões atuais, sobretudo nos anos de 2015 e 2016, o Supremo Tribunal Federal já entendeu, de forma diversa do julgado supramencionado, que:

O desconto somente não se realizará se a greve tiver sido provocada por atraso no pagamento aos servidores públicos civis ou se houver outras circunstâncias excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação funcional ou de trabalho, como aquelas em que o ente da Administração ou o empregador tenha contribuído, mediante conduta recriminável, para que a greve ocorra ou em que haja negociação sobre a compensação dos dias parados ou mesmo o parcelamento dos descontos. (RE

693.456/RJ, rel. Min. Dias Toffoli, Data do Julgamento 02.09.2015). (BRASIL, 2015)

Nesse mesmo sentido e conforme Informativo nº 563 do Superior Tribunal de Justiça, sobre a possibilidade de desconto dos dias parados na remuneração dos grevistas:

Deve ser suspensa a execução da decisão liminar (art. 25, §3º, da Lei 8.038/1990) proibitiva de desconto salarial dos dias de paralisação decorrentes de greve dos professores do Estado de São Paulo, movimento paredistas que durava mais de 60 dias até a análise do pedido de suspensão de segurança, sem êxito nas tentativas de acordo e sem notícia de decisão judicial sobre as relações obrigacionais entre grevistas e o Estado, e que, além disso, há havia levado ao dispêndio de vultosos recursos na contratação de professores substitutos, como forma de impedir a iminente interrupção da prestação do serviço público educacional do Estado. (STJ, Corte Especial, Agravo Regimental na SS 2.784-SP, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 3/6/2015). (CAVALCANTE, 2015, p.1)

Nesse sentido, nota-se que o STJ já considerou provada a ocorrência de danos aos cofres públicos decorrentes da possibilidade de dispêndio de vultosos valores com o pagamento dos dias parados aos grevistas. Ora, é evidente que os Tribunais têm se preocupado com os cofres públicos, sobretudo no momento de grave crise econômica que o Brasil presencia.

Para a Corte, é possível autorizar o desconto dos dias parados sem que isso configure violação ao direito constitucional de greve, salvo nos casos em que a greve fora deflagrada em razão do atraso de pagamento a remuneração dos servidores. A presidência do STF já decidiu nesse sentido:

(...) nos termos do art. 7º da Lei nº 7783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Na suspensão do contrato de trabalho não há falar propriamente em prestação de serviços, nem tampouco no pagamento de salários. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da permissão da suspensão do contrato de trabalho (STA 207, Rel. Min. Presidente, Decisão Proferida pelo Min. Gilmar Mendes, DJ 8/4/2008). (BRASIL, 2008)

Em que pese o tema ser bastante polêmico e pacífico nos Tribunais Superiores, o desconto dos dias parados necessita de uma ponderação entre o regular exercício do direito de greve e o direito à prestação dos serviços públicos essenciais, não podendo priorizar apenas o equilíbrio dos cofres públicos.

Assim, existem decisões recentes afirmando que é possível o desconto da remuneração dos grevistas. Outras decisões também argumentam que, em vez dos descontos, é permitido que seja feita uma negociação para a compensação dos dias paralisados.

É indubitável que ainda não foi regulamentada a lei de greve do servidor público civil e que, com o julgamento no STF do Mandado de Injunção nº.708, julgado no ano de 2008, definiu-se a aplicação analógica das seguintes leis: Lei nº. 7.701/88 e Lei nº. 7.783/89, enquanto persista a inexistência de lei específica, conforme previsão legal do dispositivo constitucional (art. 37, VII, da CF/1988).

A Suprema Corte passa, então, a ter competência para apreciar as demandas relativas à paralisação do serviço público decorrente da greve dos servidores. Além disso, passa a ter competência para apreciar respectivas medidas acautelatórias quando se tratar de greve nacional ou em mais de um Estado da Federação.

Nesse sentido, o STF também já entendeu que com a paralisação do trabalho incide também, automaticamente, a suspensão do contrato de trabalho. E, nessa lógica, enfatiza que não devem ser pagos os dias não trabalhados. Assim, essa posição do STF pode ser confirmada, conforme diversas decisões da Corte, o que se conclui que é a posição majoritária.

4.4 DECISÃO DO STF E O ATIVISMO JUDICIAL

Em capítulos anteriores, constatou-se que a norma que concede o direito de greve aos servidores públicos é de eficácia limitada, exigindo lei ordinária que estabeleça os termos e limites do seu exercício.

Considerando a inércia do legislador, o STF atribuiu a essa norma uma característica de eficácia concretista geral, conforme o julgamento dos três Mandados de Injunção de maior repercussão sobre o tema (MI's 670, 708 e 712), determinando a aplicação temporária, ao setor público, da lei de greve vigente no setor privado, no que couber. Trata-se da Lei 7.783/89.

Decidiu também o STF que a Administração Pública pode descontar a remuneração referente aos dias não trabalhados pelos servidores grevistas em razão da

greve. Assim, observa-se que esta é uma clara adaptação da suspensão do contrato de trabalho prevista na lei de greve, inicialmente criada para os trabalhadores na esfera privada.

Entretanto, o art. 37, VII, da Constituição Federal, não se aplica aos empregados públicos, aos quais são regidos pelas normas gerais aplicáveis aos trabalhadores em geral. Nesse aspecto, o direito de greve também é vedado aos militares, sem nenhuma exceção (142, IV, CF/88).

O Poder Judiciário, com papel ativista, passa a ter elementos para suprir a omissão, fazendo com que os direitos fundamentais sejam concretizados. Desse modo, as formas de controle das omissões legislativas começam a ser efetivas.

Contudo, em que pese diversas críticas à decisão da Suprema Corte argumentadas na presente pesquisa, o protagonismo do Judiciário tem sido importante para fortalecer o Estado Democrático de Direito.

Todavia, é preciso cautela quanto à posição ativista do judiciário. Não se pode admitir que temas tão importantes, como o direito de greve dos servidores públicos civis, possam ficar sem regulamentação por tantos anos.

De modo algum se incentiva o Judiciário a adquirir um papel de legislador no caso de omissão legislativa, não podemos nos esquecer da separação dos poderes. Mas, diante de uma omissão extremamente desidiosa, como é o caso em estudo, se admite um judiciário ativista dentro dos limites das técnicas de controle das omissões e desde que se busque a efetividade dos direitos fundamentais, seja pelo mandado de injunção através do controle de constitucionalidade difuso, seja pela ação direta de inconstitucionalidade por omissão, através do controle de constitucionalidade concentrado.

O ativismo judicial é, sem dúvida, um dos fenômenos mais importantes advindos do neoconstitucionalismo e que está relacionado à participação do poder judiciário na realização da vontade constitucional, no que concerne à concretização de seus valores à sociedade.

Portanto, percebe-se, nos três MI's julgados pelo STF, a presença do fenômeno do ativismo judicial, pois o Judiciário vale-se de uma matéria que seria – ou pelo menos deveria ser – de competência do congresso nacional.

Quando o STF decidiu pela extensão ao setor público da lei que rege a greve no setor privado, traçou um caminho ao legislador para a futura lei de greve dos servidores públicos. Nesse sentido, a lei não pode ser tão rigorosa e correr o risco de restringir os direitos fundamentais dos servidores, tornando-se inviável a sua regulamentação.

A lei deverá explicitar quais as atividades devem ser consideradas essenciais e que, por esse motivo, deveriam ser mantidas e garantidas ao interesse público. Assim sendo, a análise deve ser realizada com cautela para que não haja inefetividade do direito de greve, haja vista que apenas aos servidores públicos militares é vedado o exercício da greve.

O que deve ser regulado, acima de tudo, é a correlação entre o exercício do direito de greve pelo servidor público civil e as condições necessárias à interdependência social que, sobretudo, a prestação contínua dos serviços públicos essenciais garante.

5 CONCLUSÃO

Conforme constatou-se com a pesquisa, nos regimes constitucionais anteriores a 1988, os servidores públicos não tinham direito à organização sindical e, em consequência, ao exercício do direito de greve. Foi com a Carta de 1988 que pela primeira vez se assegurou aos servidores a garantia de direitos fundamentais como o direito de greve.

No entanto, para que esses direitos fossem garantidos a constituinte criou o Mandado de Injunção para suprir a omissão e inércia do Congresso Nacional.

Nesse sentido com a nova regulamentação do direito de greve dos servidores públicos introduzidos com o julgamento do Mandado de Injunção nº. 712, se pode dizer que a mais alta Corte Brasileira caminha para a mudança de entendimento que representará uma grande conquista para a cidadania brasileira, especialmente por se

tratar de um país cujo compromisso constitucional é constantemente deixado para um segundo plano.

Neste cenário, os servidores públicos são empregados com direitos em igualdade de condições e que fazem parte da sociedade brasileira que, sem dúvida, seria beneficiada com o acesso dos servidores públicos à negociação coletiva, haja vista que os servidores públicos não gozam de dissídio coletivo, podendo ficar anos sem aumento ou correção do salário.

Por todo o exposto é preciso cautela ao comparar os servidores públicos com os trabalhadores na esfera privada pois, como vimos, são bens diferentes. É preciso, ainda, uma análise minuciosa do caso concreto quando se tratar de desconto dos dias paralisados em razão da greve, haja vista a necessidade da garantia dos direitos fundamentais de todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direitos dos serviços públicos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p.157.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1991.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/publicacoes/constituicao1988.html/cf1988_Em53.html>. Acesso em 3 mar.2016.

_____. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Lei. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7783.htm>. Acesso em: 3 abr. 2016.

_____,Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº. 20**, Tribunal Pleno, Min. Relator Celso de Mello. In: Revista de Direito Administrativo 207/226, 1997.

_____,Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 197.196-ES**, Min. Relator Marco Aurélio. Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo139.htm+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 12 mai. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 107-3**. Relator: Desembargador Moreira Alves. Brasília, 21 de janeiro de 1990. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/506_MIQO_107\[1\].pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/506_MIQO_107[1].pdf)>. Acesso em: 3 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 670-9**. Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Estado do Espírito Santo - Sindpol. Congresso Nacional. Relator: Desembargador Mauricio Corrêa. Brasília, DF, 25 de janeiro de 2007. **Diário da Justiça**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558549>>. Acesso em: 3 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Antecipada: STA nº 207-RS**. Relator: Ministro Presidente. Rio Grande do Sul, 08 de abril de 2008. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19138506/suspensao-de-tutela-antecipadasta-207-rs-stf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 603.456**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Rio de Janeiro, 23 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4255687&numeroProcesso=693456&classeProcesso=RE&numeroTema=531>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

BOLZAN, Fabrício. **Serviço Público e a incidência do Código de Defesa do Consumidor**. In: Leituras Complementares de Direito Administrativo e Advocacia Pública. 2. ed. Bahia: Editora Juspodivm, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHO, Ricardo Motta Vaz de. **A greve no Serviço Público**. Rio de Janeiro: Editora América Jurídica, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CAVALCANTE, Márcio. **Informativo Esquematizado n. 563 do STJ**. Disponível em: <http://www.dizerodireito.com.br/2015/07/informativo-esquematizado-563-stj_27.html?m=1>. Acesso em: 10 mai. 2016.

COSTA, Valquíria Ortiz Tavares. **O cavalo de troia: Constituição X Normas Constitucionais**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ano 24, Vol. 94, jan.- mar. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

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

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 11. ed. São Paulo: LTr, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERNANDEZ, Leandro. **O direito de greve como restrição a liberdade de empresa**. Revista de Direito do Trabalho. São Paulo, vol. 145, ano 38, jan.-mar., 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FRAGA, Ricardo Carvalho; VARGAS, Luiz Alberto de. **Greve dos servidores públicos e STF: O direito de greve dos servidores públicos após a decisão do Supremo Tribunal Federal**. In: Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Belo Horizonte, v.51, n. 81, p.155-173, jan./jun, 2010. Disponível em: <http://www.trt3.jus.br/escola/download/revista/rev_81/ricardo_fraga_e_luiz_alberto_vargas.pdf>. Acesso em 5 abr. 2016.

GARCIA, Paulo. **Direito de greve**. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas s.a., 1961.
GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho: Direito Coletivo e Direito internacional do Trabalho**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2008, volume 2;

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 18ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

_____. **Ativismo Judicial: a separação de poderes e o controle das omissões legislativas**. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/a-separacao-de-poderes-e-o-controle-das-omissoes-legislativas/3316>>. Acesso em: 12 mai. 2016.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direitos Fundamentais Trabalhistas**. São Paulo: Atlas, 2008.

MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2006;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Natureza e Regime Jurídico das Autarquias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

_____, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar. **Tratado de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro; VIDAL NETO, Pedro. **Direito de Greve**. São Paulo: Ltr, 1984.

NETO, Francisco Ferreira Jorge; CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. **Tomo II**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2008.

PRUNES, José Luiz Ferreira. **A greve no Brasil**. São Paulo: Ltr, 1986.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

RODAS, Sérgio. **Seminário na Faculdade de Direito da USP debate: dano existênci al e moral**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jun-26/seminario-direito-usp-debate-danos-existencial-moral>>. Acesso em 4 mar. 2016.

ROMITA, Arion Sayão Romita. **Temas de Direito Social**. 4.ed. Editora Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1984.

SOUZA, Ronald Amorim e. **Greve e locaute**. Portugal: Almedina, 2004.

SILVA, Antônio Álvares da. **Greve no Serviço Público: Greve no Serviço Público depois da Decisão do STF**. São Paulo: Ltr, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1989.

_____. **Comentário contextual à Constituição**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VIANNA, José Segadas Vianna. **Greve: Direito Público e Direito Previdenciário Seguridade Social**. 1.ed. Rio de Janeiro, Editora Renovar, 1986.

WEISZFLOG, Walter. **Michaelis: Moderno Dicionário de Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2009.