

EDUARDO CASSOU

A GREVE E OS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS

CURITIBA
2005

EDUARDO CASSOU

A GREVE E OS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do Curso de Bacharelado em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof.^a Dra. Aldacy Rachid Coutinho

CURITIBA
2005

TERMO DE APROVAÇÃO

EDUARDO CASSOU

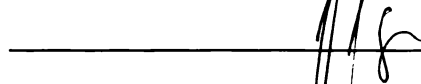
A GREVE E OS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção de Grau de Bacharel em Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte Banca examinadora:


Orientadora:



Professora Doutora Aldacy Rachid Coutinho



Professor Doutor Wilson Ramos Filho



Professora Thaís Poliana de Andrade

Curitiba

23 de outubro de 2005

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus colegas pelas discussões acerca do tema. Agradeço, também, à minha orientadora Prof.^a Dra. Aldacy Rachid Coutinho pela paciência e ajuda.

À minha família
Dedico

SUMÁRIO

RESUMO	v
1. INTRODUÇÃO	01
2. GREVE	03
2.1. Conceito de greve.....	03
2.2. Breve Histórico sobre a Greve e sua Natureza Jurídica.....	05
2.3. O Direito de Greve no Direito Comparado.....	09
2.4. O Direito de Greve no Ordenamento Jurídico Brasileiro.....	10
2.5. Outras Formas de Conflitos Coletivos de Trabalho.....	12
3. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL E A GREVE	15
3.1. Servidores Públicos Cíveis.....	15
3.2. O Direito de Greve no Serviço Público na Legislação Estrangeira.....	17
3.3. A sindicalização no serviço público brasileiro e o direito de greve dos servidores públicos civis.....	19
3.3.1. A greve dos servidores públicos civis e a doutrina nacional.....	20
3.3.2. O direito de greve dos servidores públicos civis na legislação e a posição da jurisprudência brasileira.....	22
4. OS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS E A GREVE	27
4.1. O Que São Serviços Públicos.....	27
4.2. O Que São e Quais São os Serviços Públicos Essenciais.....	29
4.3. Continuidade do Serviço Público, Serviços Essenciais e Greve.....	31
5. CONCLUSÃO	34
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

RESUMO

Análise de um tema polêmico, a greve dos servidores públicos civis, explicitando-se o sentido jurídico-laboral da greve através de seu conceito, natureza jurídica, histórico, além de apresentação de outras formas de conflito coletivo de trabalho. Discorre sobre a conceituação de servidor público, os princípios a eles inerentes, a sindicalização e a aplicabilidade da regra do art. 37, inciso VII, da Constituição da República, ou seja, a greve no serviço público, com a apresentação do posicionamento da doutrina e da jurisprudência, além de comparação com o a legislação de outros países. Ademais, apresenta o posicionamento doutrinário sobre os serviços essenciais e o conflito entre continuidade do serviço público, serviços essenciais e a greve. Por fim, expõe algumas formas de resolução do impasse e da efetivação do direito de greve dos servidores públicos civis.

Palavras-chave: Greve; Servidores Públicos Civis; Aplicabilidade do art. 37, inciso VII, da Constituição de 1988; Serviços Essenciais; Continuidade do Serviço Público.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata de um assunto que se discutiu muito antes da promulgação da Carta Constitucional de 1988 e, mesmo após dezessete anos, ainda se apresenta como um tema cujo entendimento não é pacífico na doutrina e na jurisprudência brasileira: a greve e os servidores públicos civis; daí a sua importância

Isto porque, conforme se verá, a garantia constitucional do direito de greve, atribuída a todos os trabalhadores brasileiros, em relação aos servidores públicos ainda não foi efetivada e limitada por lei (ao contrário da dos trabalhadores particulares, que já possuíam constitucionalmente o direito à greve) e, ao que tudo indica, por razões políticas, está longe de chegar a alguma efetivação.

Destarte, o objetivo do presente trabalho é, de início, explicitar o conceito de greve, em seu sentido jurídico-laboral, indicando sua natureza jurídica, além de outras formas de conflitos coletivos de trabalho.

Adiante, explicitar-se-á a aplicação do conceito jurídico-laboral de greve no serviço público, apresentando-se, para tanto, a participação do movimento sindical neste setor, as opiniões que dividem a doutrina brasileira sobre a existência ou não de direito de greve aos servidores públicos civis, comparando-as com as análises sobre o tema no direito estrangeiro.

Tendo-se em mente todas as opiniões, far-se-á necessário tratar dos serviços públicos (e seus princípios), bem como os serviços ditos essenciais para aí, sim, refletir sobre a atual situação do movimento paredista no serviço público e sobre alguma saída para a efetivação de tal direito

Conforme se verá, inobstante se entender que haja um direito constitucional à greve dos servidores públicos civis, com toda certeza, devem ser levados em consideração alguns limites a tal direito, em respeito àqueles princípios constitucionais que norteiam a administração pública, semelhantemente àqueles limites impostos aos empregados de serviços postos como essenciais.

Por fim, com todos os conceitos colocados no presente trabalho, será feita uma conclusão no sentido de apresentar qual o caminho que se mostra estar seguindo, seu fundamento jurídico e suas implicações, além de outras alternativas.

“O pior dos problemas da gente é que ninguém tem nada com isso.”¹

¹ QUINTANA, Mário. Caderno H. Porto Alegre: Ed. Globo, 1973.

2. GREVE

2.1. Conceito de greve

A greve é, em sua concepção jurídico-laboral, uma das formas de conflito coletivo de trabalho. Segundo AMAURI MASCARO NASCIMENTO, citando H. SINAY, conflito coletivo de trabalho seria aquela situação que *“implica a exigência de duas condições cumulativas: a presença no litígio de um grupo de assalariados e a existência de um interesse coletivo a defender.”*²

Ao definir o conceito de greve algumas opiniões se apresentam como divergentes sobre sua extensão, porém certos elementos estão sempre presentes.

A divergência nesses conceitos está em se saber se a greve seria a paralisação total do trabalho, ou se a paralisação parcial do trabalho já seria suficiente para configurar a greve.

A concepção clássica sobre a greve, idealizada pelo italiano SANTORO PASSARELLI³, traduzida por SANTIAGO PEREZ DEL CASTILLO como a *“cessação do trabalho, acertada por um grupo de trabalhadores, com o objetivo de defender seus interesses profissionais”*⁴.

AMAURI MASCARO NASCIMENTO, com base nessa conceituação clássica diz que a greve é

... primeiro, a suspensão temporária do trabalho; segundo, um ato formal condicionado à aprovação do sindicato mediante assembléia; terceiro, uma paralisação dos serviços que tem como causa o interesse de trabalhadores e não de qualquer pessoa, o que exclui do âmbito da disciplina legal das paralisações de pessoas que não sejam trabalhadores; quarto, um movimento que tem por finalidade a reivindicação e a obtenção de melhores condições de trabalho ou o cumprimento das obrigações assumidas pelo empregador em decorrência das normas jurídicas ou do próprio contrato de trabalho, definidas expressamente

² NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 1995, p. 642.

³ PASSARELLI, Francesco Santoro. *Nozioni di diritto del lavoro*. 35. ed., Napoli: Jovene, 1995, p. 176.

⁴ PEREZ DEL CASTILLO, Santiago. O Direito de Greve. São Paulo: Ltr, 1994, p. 20.

mediante indicação formulada pelos empregados ao empregador, para que não haja dúvidas sobre a natureza dessas reivindicações.⁵

ORLANDO GOMES e EDSON GOTTSCHALK afirmam que *“greve é uma declaração sindical que condiciona o exercício individual de um direito coletivo de suspensão temporária do trabalho, visando à satisfação de um interesse profissional.”*⁶

Aí se pode perceber que os conceitos se assemelham e que possuem base na teoria clássica.

No entanto, para alguns autores como os franceses H. SINAY e J.C. JAVILLIER⁷, o mero descumprimento de uma obrigação contratual (como a realização de serviço mais lento, ou o trabalho que de certa forma venha a atrapalhar a produção), já implica um “estado de greve”, não sendo necessária a paralisação total do trabalho, mas sim, mero descumprimento voluntário e coletivo do contrato de trabalho, objetivado na defesa de interesses profissionais.

A doutrina clássica ainda encontra muita força sobre a opinião jurisprudencial de alguns países como Brasil, França, Itália, dentre outros, sendo, inclusive, o exercício da “greve” através da diminuição do ritmo de trabalho (chamada de operação tartaruga), reconhecida como legal. Isso porque, tal movimento de rompimento com os anseios patronais não se adequa ao conceito clássico de paralisação das atividades.

Entretanto, já existem algumas decisões favorecendo os empregados que promovem este tipo de “greve”, garantindo sua legitimidade e legalidade, pois trata-se, afinal, de uma forma de paralisação (mesmo que parcial) coletiva, objetivando a melhoria das condições dos empregados.

Em suma, com a concepção ampliada do conceito de greve trazida principalmente pela jurisprudência, ela seria um movimento coletivo – pois está vinculada à participação de um grupo de pessoas, através de um sindicato⁸ –, que

⁵ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Iniciação ao Direito do Trabalho. 18. ed., São Paulo: Ltr, p. 410.

⁶ GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Élson. Curso de Direito do trabalho. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 629.

⁷ SINAY, Hélène; JAVILLIER, Jean Claude. *La grève*. 2. ed., tomo VI, Paris: Dalloz, 1984.

⁸ É feito por um sindicato pois esse é a maneira mais fácil de organizar os trabalhadores e buscar coletivamente a satisfação de seus interesses. Os sindicatos facilitam isso, dentre outros motivos, por estar garantida na legislação e na Constituição sua legitimidade para representar os trabalhadores.

implica um descumprimento voluntário do contrato de trabalho, para que se busque a garantia de direitos – ou melhoria das condições aos trabalhadores.

Sobre este conceito ampliativo de greve, comenta ALDACY RACHID COUTINHO:

Embora no emprego vulgar tenha a greve uma conotação bastante ampla, englobando toda e qualquer manifestação de exigência, insatisfação ou protesto, encetadas por estudantes, presos e, ainda, desempregados ou trabalhadores, o direito acabou por restringir o seu conteúdo. Juridicamente, a greve é reconhecida, tão-só, se procedida de um dos sujeitos da relação de emprego, qual seja, o empregado e, ainda assim, se o meio utilizado for a paralisação total ou parcial do trabalho.⁹

2.2. Breve Histórico sobre a Greve e sua Natureza Jurídica

Alguns historiadores, como JEAN MONTREUIL¹⁰, ao estudar a origem do movimento grevista, procuraram defender a tese de que as raízes desse movimento se encontram na mais remota antiguidade e, ainda, no período feudal.

Entretanto, com estudos mais aprofundados sobre o tema, como aquele feito por HAMED A. RABIE¹¹, tal teoria é afastada. Isso porque, segundo ORLANDO GOMES e EDSON GOTTSCHALK¹², “... *de greve não se pode falar onde liberdade de trabalho não existe. Não tinha o escravo senão uma maneira para se abster de trabalhar: fugir.*”

Destarte, teria a greve surgido somente com o advento dos ideais iluministas durante a Revolução Francesa e, mais tarde, após a Revolução Industrial, com a crescente necessidade de tutelar os direitos de uma classe que carecia de tutela jurídica.

Foi a partir daí que, em Paris, França, os trabalhadores e também a grande massa de desempregados que existia na época, passaram a se reunir na

⁹ COUTINHO, Aldacy Rachid. Greve dos servidores públicos: a experiência francesa. *In*: Revista do TRT 9. Região, vol. 02, n. 24, julho/1999, p. 43.

¹⁰ MONTREUIL, Jean. *Histoire du mouvement ouvrier en France des origines à nos jours*. Aubier: Montaigne, 1946.

¹¹ RABIE, Hamed A. *Lo Sciopero, forma della Storia?* Milão: Giuffrè, 1957, p. 303 e segs.

¹² *Op. cit.*, p. 620.

Place de Grève para reivindicar melhores condições de trabalho e também mais empregos.

Durante muito tempo da história mundial a greve foi vista como crime, tudo por ser supostamente incompatível com o sistema capitalista, que não mais era acreditado como um sistema autopoietico, mas sim, dependente da intervenção de instrumentos estatais na esfera econômica (aparelhos repressivos e aparelhos ideológicos do Estado), como a própria criminalização da greve.

Como apresentava um caráter emancipador, a greve foi combatida por argumentos que sempre relacionavam este fato – tido como social, segundo a unanimidade doutrinária – com os movimentos marxistas, vistos como grande ameaça à manutenção do *status quo*. O argumento principal contra o exercício da greve era que ela prejudicava a coalizão entre Estado e indivíduo e, aquele que se interpusesse entre eles, deveria ser punido, pois o ato não interessaria aos anseios do restante da população.

Porém, com as mudanças ocorridas nas legislações relacionadas aos direitos fundamentais dos cidadãos – mormente pelo avanço dos ideais marxistas de luta de classe –, ao longo dos anos, o movimento paredista – como também é chamado o movimento de greve – foi adquirindo legitimidade, principalmente com a ascensão do Estado Social, que procurava interferir nas relações entre trabalhador e empregador em busca de uma harmonia que privilegiasse, sempre, o aumento da produção e, principalmente, do consumo, não mais nos moldes de exploração do trabalhador (pois se percebeu que assim o sistema sucumbiria).

Foi assim que, na França, através da reforma do Código Penal de 1864, abandonou-se quase que totalmente a tese de que as manifestações coletivas deveriam ser punidas, iniciando-se, assim, a legalização da greve. Inobstante isso, a greve continuava a ser tratada com muita repreensão pelos empregadores que, mesmo não possuindo mais a “ajuda” do Estado para combater os movimentos grevistas poderiam, através da responsabilidade trabalhista, punir seus empregados.

A partir daí, para que se evitasse o embate entre empregador e empregado, o Estado voltou a atuar positivamente quanto ao direito de greve, mas não através da proibição e, sim, através de sua garantia por lei ou através da própria Constituição, contudo, indicando alguns limites para o seu exercício.

Assim, em suma, podemos citar SANTIAGO PEREZ DEL CASTILLO¹³, que, remetendo à doutrina de CALAMANDREI sobre o direito de greve, que resumiu a sua evolução histórica nos seguintes termos: *“foi passando de delito a ilícito civil; mais tarde, a greve como liberdade individual – sem gerar responsabilidades – e, finalmente, a greve como direito reconhecido legal ou constitucionalmente”*.

No entanto, como se pode observar na doutrina, mormente o que acrescenta MARTÍN VALVERDE¹⁴, não há como se definir exatamente em que épocas essas fases se deram e em que ordem, pois, muitas vezes, elas acabaram por coexistir numa mesma fase. Ademais, este autor ainda acrescenta uma outra fase entre a “greve-delito” e a “greve-liberdade”, chamada “greve-descumprimento contratual”.

Deste modo, historicamente, a evolução da greve apresentou-se em quatro etapas: a) greve como delito; b) greve como ilícito civil; c) greve como liberdade individual – sem que haja responsabilização do empregado; d) greve como direito reconhecido pela lei ou pela Constituição.

Tendo isto em mente, é sintomático perceber que a natureza jurídica da greve varia de acordo com o reconhecimento dado a ela, tanto pela população, quanto pelo próprio ordenamento jurídico.

Por exemplo, em países em que o direito positivo não faz menção expressa ao assunto, como aponta MOZART VICTOR RUSSOMANO¹⁵, a greve não poderia ser considerada um direito subjetivo por se tratar de um processo através do qual os trabalhadores procuram, através da pressão para fazer com que o empresário aceite suas reivindicações; deste modo tratar-se-ia de força, e não um direito.

Já em países cujas constituições são consideradas democráticas, a greve é reconhecida como um direito dos trabalhadores. Mais especificamente, segundo SANTIAGO PÉREZ DEL CASTILLO¹⁶, trata-se de *“... um direito público de liberdade, como é habitualmente concebido nos países latinos, o Estado se*

¹³ *Op. cit.*, p. 42.

¹⁴ VALVERDE Antonio Martín; GUTIERREZ, Fermín Rodríguez-Sañudo; MURCIA, Joaquín García. *Derecho del trabajo*. Madri: Tecnos, 2004.

¹⁵ RUSSOMANO, Mozart Victor. *Aspectos generales de la huelga*. Texto publicado em: *El derecho llaboral en iberoamerica*. Cidade do México: Trillas, 1981, p. 718.

¹⁶ *Op. cit.*, p. 109.

compromete a não colocar qualquer empecilho para o seu exercício e a impedir tudo aquilo que o perturbe, e a lei que o regulamentará deverá viabilizá-lo. Trata-se de chegar a um meio termo entre a restrição que o impossibilite e a ajuda que o fomenta”.

Destarte, a greve possui natureza jurídica de um direito público de liberdade, conceito que, no entanto, não se apresenta pacífico na doutrina, mas se trata da opinião majoritária, mormente quanto aos países latino americanos.

Nesse sentido é a opinião de ORLANDO GOMES e EDSON GOTTSCHALK¹⁷, quando afirmam que a greve é um direito, um fenômeno coletivo, acrescentando, ainda, que o sujeito ativo desse direito é o sindicato – o que afasta a possibilidade de existência de greve como um direito individual.

NORBERTO BOBBIO também apresenta sua contribuição ao definir que greve “... é sempre uma ação coletiva que exige um grau, embora mínimo, de organização.”¹⁸

Também como exemplo daquele posicionamento, cita-se a posição de AMAURI MASCARO DO NASCIMENTO:

A natureza jurídica da greve é apreciada sob dois ângulos.

Quanto à posição do direito de cada país: a greve é um direito ou uma liberdade nos países em que a lei autoriza, caso em que se manifesta como uma forma de autodefesa dos trabalhadores na solução dos seus conflitos coletivos; nos países que a proíbem, a greve é tida como um delito, uma infração penal, um crime contra a economia.

Quanto aos seus efeitos sobre o contrato de trabalho: a greve é uma suspensão ou uma interrupção do contrato de trabalho, mas não é uma forma de extinção, pelo que é insustentável a tese de que a greve tem a natureza jurídica de abandono de emprego. No abandono do emprego o empregado tem a intenção de extinguir, com esse procedimento, o contrato de trabalho, enquanto que na greve o trabalhador pretende continuar o vínculo jurídico com melhores condições de trabalho.¹⁹

Portanto, a greve pode ser reconhecida como direito em um determinado país, ficando esse reconhecimento à mercê do ordenamento jurídico que, como se sabe, nada mais é do que uma conquista da população, se se entender que o Direito é emancipador, como defende a teoria marxista.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 629.

¹⁸ BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Brasília: Editora UnB, 2004. 1 CD-ROM.

¹⁹ Iniciação ao direito do trabalho. *Op. cit.*, p. 411-412.

2.3. O Direito de Greve no Direito Comparado²⁰

Conforme visto, a greve foi com o tempo reconhecida em alguns países como direito dos trabalhadores.

Todavia, nem sempre é o direito de greve tratado na Constituição de cada país. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, a Constituição não faz qualquer menção a este direito, ficando, assim, a cargo da legislação ordinária o definir²¹. O grande problema aí é que, como não foi definido como um direito constitucional, o direito à greve nos EUA sofre constantes ataques através de *injunctions*, que tratam exclusivamente de proibir, em certos casos o seu exercício.

Também na Alemanha a Constituição não tutelou o direito de greve. Porém, ao garantir o direito aos trabalhadores de se associarem, o ordenamento alemão permitiu que os sindicatos se tornassem muito fortes e estes passaram a estabelecer as regras para o exercício da greve. O ponto principal dessas regras é que a greve somente pode iniciar após esgotados todos os procedimentos legais para a autocomposição.

Na Constituição Francesa, o direito de greve está reconhecido em seu preâmbulo – mais especificamente no § 7º –, que remete o exercício de tal direito a uma lei que, na verdade, por pressões dos sindicatos de trabalhadores franceses, nunca chegou a ser editada. Assim, o direito de greve, reconhecido constitucionalmente, não obstante carecer de norma regulamentadora, é exercido nos limites definidos tanto pela jurisprudência do Tribunal Supremo e do Conselho de Estado, ou ainda em regras existentes em legislações esparsas que tratam, sobretudo, do reconhecimento de que a greve não interrompe o contrato de trabalho, salvo em caso de falta grave (art. 4º, da lei de 01.02.1950).

Também na Espanha o direito de greve é assegurado na Constituição (de 1978), reconhecendo-se, concomitantemente, o direito à sindicalização.

²⁰ Capítulo baseado nas informações contidas nas seguintes obras: SANTOS, Fernando Muniz. O Direito de Greve dos Servidores Públicos Civis no Brasil: Contributo à Concretização do Art. 37, VII, da Constituição Federal de 1988. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Faculdade de Direito da UFPR, p. 121-124, 1997; LÓPES-MONÍZ, Carlos. O Direito de Greve: experiências internacionais e doutrina da OIT. São Paulo: Ltr, 1986.

²¹ Isso foi feito através da *Taft-Hartley Act*, de 1947, que emendava a *Wagner Act*, e que reconheceu a legitimidade e a responsabilidade do sindicato para o exercício da greve.

Por fim, a Constituição Portuguesa, que exerceu grande influência nos termos da Constituição Brasileira de 1988, proibiu que qualquer lei que viesse a regular o exercício ao direito de greve. Além disso, não poderia limitar o âmbito de interesses a serem defendidos pelos trabalhadores.

2.4. O Direito de Greve no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Conforme visto anteriormente, a greve passou por diversas fases até seu reconhecimento como direito.

No Brasil, o Código Penal de 1890 proibia a greve – em seu art. 206 –, sugerindo a aplicação de uma pena de um a três anos de prisão para aquele trabalhador que cessasse ou provocasse a cessação do trabalho visando o aumento salarial ou a diminuição do serviço. Além disso, na lei nº 38/1932, que dispunha sobre segurança nacional, a greve também foi colocada como delito.

As Constituições de 1891 e a de 1934 foram omissas quanto ao assunto. Já a de 1937 tratava a greve e o lockout – espécie de contra-ataque dos empregadores que, atormentados pelas conquistas dos empregados, fechavam as fábricas – como recursos nocivos ao capital e incompatíveis com os interesses nacionais.

A greve era também, segundo legislação trabalhista da época (Decreto-lei nº 431/1938), motivo para a suspensão do contrato de trabalho ou ainda para a despedida por justa causa.

A CLT, em sua redação original, de 1943, também tratava com maus olhares a greve, como relembra SÉRGIO PINTO MARTINS:

... estabelecia-se pena de suspensão ou dispensa do emprego, perda do cargo do representante profissional que estivesse em gozo do mandato sindical, suspensão pelo prazo de dois a cinco anos do direito de ser eleito como representante sindical, nos casos de suspensão coletiva do trabalho sem prévia autorização do tribunal trabalhista (art. 723). O art. 724 da CLT ainda estabelecia multa para o sindicato que ordenasse a suspensão do serviço, além de

cancelamento do registro da associação ou perda do cargo, se o ato fosse exclusivo dos administradores do sindicato.²²

Somente em 1946, através do Decreto-lei nº 9.070, a greve passou a ser tolerada nas atividades acessórias e, neste mesmo ano, foi reconhecida como direito do trabalhador, na nova Constituição promulgada, condicionando-o, entretanto, a lei posterior a ser editada.

Em 1964 o Decreto-lei nº 9.070/46, que ainda era utilizado como “norma concretizadora” – na verdade, segundo FRANCISCO OSANI DE LAVOR²³, essa trouxe muito mais retrocessos que direitos – do preceito constitucional que garantia o direito de greve aos trabalhadores, foi revogado pela lei de Greve (lei nº 4.330), que prescrevia alguns casos em que a greve deveria ser declarada ilegal, além de estabelecer que a greve suspendia o contrato de trabalho.

Depois disso veio a Constituição de 1967, que assegurava o direito de greve aos trabalhadores do setor privado, proibindo-a, no entanto àqueles trabalhadores do setor público e das atividades essenciais.

Após construção da Constituição democrática, que envolveu a participação de diversas camadas da população brasileira, o direito de greve aos trabalhadores foi reconhecido no art. 9º, que assim se encontra redigido:

art. 9º - É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§ 1º - A lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§ 2º - Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei.

Como se pode perceber, ao contrário do que ocorreu em Portugal, por exemplo, a Constituição de 1988 não vinculou o exercício do direito de greve a qualquer lei complementar. No entanto, mesmo assim, em 1989, foi promulgada a lei de Greve (lei nº 7.783), que trata do exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis à sociedade.

²² MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do trabalho, 6. ed., São Paulo: Atlas, 1998, p.695.

²³ DE LAVOR, Francisco Osni. A greve no contexto democrático. In: Revista Síntese Trabalhista. Porto Alegre: Síntese, n. 82, abril/1996, p.12.

2.5. Outras Formas de Conflito Coletivo de Trabalho

Além da greve que, como visto, trata-se de um conflito coletivo de trabalho onde há a paralisação total ou parcial das atividades pelos empregados, existem, ainda, algumas formas de composição que, nem por isso deixam de ser conflitos²⁴, pois iniciam através de uma discordância entre empregador e empregado.

Dentre elas, encontramos a negociação coletiva (acordo coletivo e convenção coletiva), a arbitragem e o dissídio coletivo.

Entende-se por negociação coletiva, segundo a concepção de SEGADAS VIANNA:

... o processo democrático de autocomposição de interesses pelos próprios atores sociais, objetivando a fixação de condições de trabalho aplicáveis a uma coletividade de empregados de determinada empresa ou de toda uma categoria econômica e a regulação das relações entre as entidades estipulantes. A negociação coletiva é, assim, um processo dinâmico de busca do ponto de equilíbrio entre interesses divergentes capaz de satisfazer, transitoriamente, as necessidades presentes dos trabalhadores e de manter equilibrados os custos de produção. Negociar significa, acima de tudo, disposição de discutir em torno de certos temas com o objetivo de chegar a um consenso, a um ponto de convergência.²⁵

Portanto, a negociação coletiva é uma forma de autocomposição, tendo em vista que não há participação de qualquer sujeito na relação senão naqueles diretamente envolvidos.

Existem duas modalidades de negociação coletiva onde, por livre e espontânea vontade, empregados e empregadores procuram acordar extrajudicialmente sobre a melhoria de salários ou outras garantias aos trabalhadores.

Uma delas é o acordo coletivo e a outra é a convenção coletiva. Segundo o art. 611 e seu parágrafo primeiro, da CLT:

²⁴ Vide nota de rodapé n. 02.

²⁵ SÜSSEKIND, Arnaldo; outros. Instituições de direito do trabalho. 13. ed., São Paulo: Ltr, 1993, p. 1048.

Art. 611 – Convenção Coletiva de Trabalho é o acordo de caráter normativo, pelo qual dois ou mais Sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais do trabalho.

§ 1º – É facultado aos Sindicatos representativos de categorias profissionais celebrar Acordos Coletivos com uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, que estipulem condições de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa ou das empresas acordantes às respectivas relações de trabalho.

Portanto, o que diferencia as duas figuras jurídicas são os sujeitos da relação. Na convenção coletiva a relação ocorre entre sindicato (ou sindicatos) dos empregados e o sindicato (ou sindicatos) dos empregadores, que acordam uma determinada situação para as categorias econômicas e profissionais representadas. Já no acordo coletivo, os sujeitos da relação são o sindicato (ou os sindicatos) representante de uma categoria profissional acordar com uma ou mais empresa (portanto, não há participação dos sindicatos patronais) alguma situação para determinada categoria profissional.

A arbitragem, segundo AMAURI MASCARO NASCIMENTO, “é o procedimento de solução de conflito mediante um órgão ou uma pessoa ao qual as partes são submetidas e que proferirá uma decisão.”²⁶

Na arbitragem o órgão ou a pessoa envolvida indiretamente na relação (e por isso essa forma de solução do conflito é chamada de heterocomposição) pode ser um particular ou um ente público (geralmente um funcionário do Ministério do Trabalho), enquanto que no dissídio coletivo, a pessoa que realiza a composição entre as partes é o Estado-juiz.

Portanto, o dissídio coletivo é a solução do conflito mediante a participação do Poder Judiciário.

Até o final de 2004, o dissídio coletivo podia ser proposto por qualquer dos sindicatos, quando não houvesse a possibilidade de negociação ou arbitragem. Entretanto, após a Emenda Constitucional nº 45, o dissídio coletivo somente pode ser proposto quando há comum acordo entre as partes envolvidas, o que dificultou a proposição de dissídio coletivo.

A única ressalva feita pela emenda quanto ao dissídio coletivo é a possibilidade de proposição pelo Ministério Público, caso haja possibilidade de lesão

²⁶ Iniciação ... *Op. cit.*, p. 402.

do interesse público, quando o conflito ocorre em atividade essencial (art. 114, inciso IX, § 3º).

Portanto, além da greve, existem outros meios de busca da pacificação social e de satisfação dos interesses e direitos dos trabalhadores.

3. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL E A GREVE

3.1. Servidores Públicos Civis

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, com base no conceito trazido pelo Capítulo VII, Seção II, da Constituição da República, afirma que os servidores públicos civis são: “*as pessoas que prestam serviços, com vínculo empregatício, à Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas.*”²⁷.

Também CARMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA traz um conceito mais extenso, muito utilizado na doutrina brasileira (que costuma chamá-los de servidores públicos *latu sensu*). Para ela, servidor público civil é “*a pessoa física que participa de uma relação jurídica trabalhista de caráter não eventual com uma pessoa estatal, sob o regime de direito público ou determinado por princípios de direito administrativo, investindo-se em cargo público de natureza civil*”²⁸.

Segundo CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO²⁹, os servidores públicos dividem-se em: (i) servidores titulares de cargos públicos na Administração Direta, autarquias e fundações pertencentes a qualquer um dos três Poderes, regidos pelo estatuto ao qual está vinculado e, por isso, também chamados de estatutários (servidores públicos *strictu sensu*); (ii) empregados públicos, regidos pela Consolidação das leis do Trabalho; (ii) empregados temporários, contratados para atenderem a necessidade temporária excepcional do interesse público (que possuem amparo no art. 37, inciso IX, da Constituição da República).

Com a promulgação da Constituição de 1988, procurou-se unificar o regime de contratação do Poder Público. Assim, cada ente estatal deveria escolher um determinado regime para realizar as contratações. Mesmo após a revogação desse “regime único”, através da Emenda Constitucional nº 19, o Poder Público percebeu que o regime estatutário era mais fácil de lidar, mormente por haver

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 13. ed.; São Paulo: Atlas, 2001, p. 421.

²⁸ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 78-79.

²⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 15. ed., São Paulo: Malheiro Editores, 2003, p. 231-232.

autonomia dos estados e municípios de legislar sobre o estatuto de seus servidores, mas não sobre legislação trabalhista, cuja competência é exclusiva da União.

Sobre a relação entre Poder Público e titulares de cargo público (servidor público *strictu sensu*), afirma CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO que “... – ao contrário do que se passa com os empregados –, não é de índole contratual, mas estatutária, institucional.”³⁰

Inobstante esse posicionamento – que parece afastar totalmente o regime celetista do regime estatutário –, conforme visto no conceito apresentado por Carmen Lúcia Antunes Rocha, é visível que o servidor público civil presta serviço ao ente estatal como numa relação análoga à relação que há entre empregador e empregado – inclusive aqueles que estão sujeitos ao regime estatutário –, mormente por haver prestação de serviço não eventual com a necessidade de cumprimento de jornada de trabalho, além de haver – claro que de maneira diferente da relação empregador/empregado – subordinação.

É claro que, conforme visto, os servidores públicos estatutários não estão vinculados à Administração Pública de forma contratual, mas sim, de forma institucional e, é por isso que não valem para eles os direitos conquistados pelos trabalhadores comuns mas que são aplicáveis em grande parte (conforme se verá) aos empregados públicos.

Justamente por não ser contratual, mas dependente sempre de lei (Estatuto) é que os servidores públicos, ao longo do tempo, foram reivindicando e adquirindo direitos, como, por exemplo, a estabilidade no serviço, o décimo terceiro salário, as férias, e, mais recentemente, com a Constituição de 1988, o direito à sindicalização e à greve.

Isso foi um grande passo, tendo em vista que a relação entre Estado e servidor sempre se deu de forma precária, principalmente porque a Constituição não tutelava seus direitos e, além disso, o legislador ordinário não atendia aos seus anseios.

Foi em nome, principalmente, da melhoria do serviço público, que advém da necessidade de se respeitarem os princípios que norteiam a Administração Pública (como, por exemplo, o princípio da eficiência do serviço público, presente no

³⁰ *Op. cit.*, p. 235.

art. 37, *caput*, da Constituição da República), que a Constituição Democrática trouxe esses direitos aos servidores.

Sobre o regime estatutário e suas garantias, comenta CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

... a Constituição e as leis outorgam aos servidores públicos um conjunto de proteções e garantias tendo em vista assegurar-lhes condições propícias a uma atuação imparcial, técnica, liberta de ingerências que os eventuais e transitórios ocupantes do Poder, isto é, os agentes políticos, poderiam pretender impor-lhes para obtenção de benefícios pessoais ou sectários, de conveniência da facção política dominante no momento.³¹

Eis mais motivos para a Administração Pública e a sociedade preferirem a abertura de cargos públicos e não de empregos públicos, inobstante os empregados possuírem algumas garantias atribuídas pela Constituição que propiciem parte dessa atuação imparcial.

3.2. O Direito de Greve no Serviço Público na Legislação Estrangeira³²

Como se viu, a greve foi somente com o tempo reconhecida para os trabalhadores. Entretanto, quanto as servidores públicos, as conquistas dos trabalhadores “comuns” não foram a eles estendidas, ou, se foram, ocorreram em épocas distintas. Nessa linha, ARION SAYÃO ROMITA, ao analisar a legislação estrangeira sobre o direito de greve dos servidores públicos civis, identifica quatro grupos de países:

1º - países que reconhecem expressamente o direito de greve dos servidores públicos (Alto Volta, Benin, Canadá, Costa do Marfim, Espanha, Finlândia, França, Guiné, Madagascar, México, Níger, Noruega, Portugal, Senegal, Suécia

³¹ *Op. cit.*, p 236.

³² Capítulo também baseado nas informações contidas nas seguintes obras: SANTOS, Fernando Muniz. O Direito de Greve dos Servidores Públicos Civis no Brasil: Contributo à Concretização do Art. 37, VII, da Constituição Federal de 1988. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Faculdade de Direito da UFPR, 1997, p. 121-124; LÓPES-MONÍZ, Carlos. O Direito de Greve: experiências internacionais e doutrina da OIT. São Paulo: Ltr, 1986; além de pesquisa quanto à legislação de cada país.

e Zaire); 2º - países que não estabelecem diferença alguma entre as greves do setor público e dos demais setores da economia (Camarões, Cingapura, Gana, Itália, Malásia, Malta, Maurício, Nigéria, Serra Leoa e Sri Lanka); 3º - países cuja legislação não contém disposições relativas à ilicitude dos movimentos grevistas dos servidores públicos (Israel, Chade e Reino Unido); 4º - países que proíbem expressamente a greve dos servidores públicos (Austrália, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Chile, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, Honduras, Japão, Kuwait, Ruanda, Síria, Suíça, Tailândia e Venezuela).³³

Na França, conforme visto, a greve no serviço público não é considerada delito. Ao contrário, a lei nº 63.777, de 31.07.1963, reconhece o direito de greve ao pessoal civil que trabalha a serviço do Estado, dos Departamentos e dos Municípios com mais de 100 mil habitantes, bem como do pessoal das empresas, estabelecimentos, órgãos públicos e empresas privadas que estejam encarregadas da gestão de um serviço público. Além disso, essa lei proíbe as greves selvagens (pois devem ser declaradas pelas organizações sindicais mais representativas), estabelece que sempre deve haver um prévio aviso no mínimo cinco dias antes e também proíbe as greves rotativas (que geralmente possuem caráter político).

Também na legislação francesa encontramos algumas proibições do exercício do direito de greve em alguns serviços como na magistratura, na polícia, controladores aéreos, agentes prisionais, funcionários do serviço de transmissão do Ministério do Interior.

Nos Estados Unidos da América, a greve é proibida para os funcionários públicos federais e, caso mesmo assim o servidor insista em entrar em greve, ele pode ser despedido imediatamente, bem como ficará proibido de ser readmitido pelo período de três anos.

Na Espanha, no que tange aos servidores públicos, a greve apresenta algumas peculiaridades. Primeiramente porque não foi reconhecida pelo texto constitucional, uma vez que eles não são considerados legalmente trabalhadores.

Assim, como não há qualquer disposição que permita ou proíba a greve, o assunto gerou grande discussão naquele país que, ao que parece, chegou a um posicionamento quanto àqueles que prestam serviços de inadiável necessidade.

³³ ROMITA, Arion Sayão. Servidor público: sindicalização, negociação coletiva, conflitos coletivos, direito de greve. *In*: Revista Ltr, São Paulo, n. 07, vol. 56, julho/1992, p. 806.

Isso porque, o Código Penal, em seu art. 222.1, passou a considerar como delituosa toda greve que afete esse ramo do serviço público. Portanto, resta somente a dúvida quanto ao restante dos servidores públicos (aqueles que não trabalham em serviços de inadiável necessidade) e, pelo que aponta a doutrina, não gera qualquer efeito na esfera Penal e, tampouco, segundo CARLOS LOPEZ-MONIZ, produziram “... efeitos jurídicos de especial importância contra os participantes das referidas ações.”³⁴

3.3. A sindicalização no serviço público brasileiro e o direito de greve dos servidores públicos civis

Conforme visto, os servidores públicos civis conquistaram alguns direitos e, dentre eles, o direito à greve (com a extensão que se verá adiante). Assim, evidente que, uma vez reconhecido o direito à greve, houve a necessidade da sindicalização dos servidores para que eles pudessem exercer de maneira mais efetiva e organizada tal direito.

Mesmo aqueles que eram regidos pelo regime celetista não tinham o direito à sindicalização garantido na Constituição, pois este direito era restrito aos trabalhadores da iniciativa privada.

O direito à sindicalização está previsto no art. 5º, inciso XVI, inciso XVII, bem como, mais especificamente quanto aos servidores públicos, no art. 37, inciso VI, da Constituição da República, que assim encontram-se redigidos:

Art. 5º - *omissis*

(...)

XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

(...)

Art. 37 – *omissis*

³⁴ *Op. cit.*, p. 98.

(...)

VI – é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

Através dessa conquista, os servidores públicos podem sindicalizar-se por categorias profissionais como, por exemplo, advogados do Estado, trabalhadores da saúde pública, etc.

Trata-se de importante conquista, bastante relacionada ao exercício da greve, principalmente por ser o sindicato responsável pela organização e pela definição dos direitos a serem pleiteados no movimento paredista.

Além de ter garantido a liberdade sindical dos servidores públicos civis, a Constituição de 1988, em seu art. 37, inciso VII, tratou sobre seu direito de greve: *“Art. 37- omissis (...) VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”*.

Na verdade, a redação originária da Constituição falava em “lei complementar”. No entanto, passados dez anos da promulgação da Carta Magna, nenhuma lei foi editada sobre o assunto e, diante disso, como maneira de tentar facilitar, a Emenda Constitucional nº 19, em 1998, mudou a forma legislativa que se deveria proceder para definir os termos e os limites da greve no serviço público – pois a lei específica não exige quorum privilegiado para sua votação. Mesmo assim, passados mais sete anos (totalizando dezessete), nenhuma providência foi tomada, e aí resta a discussão doutrinária e jurisprudencial brasileira.

3.3.1. A greve dos servidores públicos civis e a doutrina nacional

Alguns autores têm dado sua contribuição para a discussão do presente impasse para a garantia de um direito dos servidores públicos civis expressos na Constituição.

Sobre a eficácia da norma contida no inciso VII, do art. 37, da Constituição da República, ARYON SAYÃO ROMITA³⁵ entende que ela possui eficácia contida, sendo lícito, portando, o pleno exercício do direito.

³⁵ *Op. cit.*, p. 86.

Também nesse sentido opina ANTÔNIO ÁLVARES DA SILVA, dizendo que *“Garantindo ao servidor público civil o direito de greve e não existindo lei complementar³⁶ referida no texto constitucional para definir-lhe os ‘termos’ e ‘limites’, o direito será exercido de forma ‘ilimitada’³⁷”*.

OCTAVIO BUENO MAGANO³⁸ acrescenta que enquanto não houver promulgação da lei exigida pelo texto constitucional, a greve dos servidores públicos seria um direito a ser exercido de modo pleno, devendo ser observados os termos e limites estabelecidos para os demais trabalhadores.

Assim, esse autor equipara os servidores aos trabalhadores comuns, dando eficácia ao direito de greve aos servidores, por se tratar de norma presente na Constituição.

DIRCEU B. PINTO JR., também parte da corrente de que a norma deve possuir eficácia mesmo ante a ausência de normatização, pois *“nenhuma restrição existe ao exercício de greve por parte do servidor público. Essa conclusão, porém, não afasta a aplicação do parágrafo 2º, do art. 9º, da CF, que trata da responsabilidade decorrente dos abusos cometidos durante a greve, já que a norma também tem caráter geral, alcançando os servidores públicos.”*

Portanto, para ele, vale aos servidores públicos aquela regra do art. 9º, que garante o direito de greve aos trabalhadores em geral, assentando a opinião de que tal regra seria de caráter geral.

Outros autores como LUIZ MARLO DE BARROS E SILVA³⁹ e CLÁUDIO HIRAN ALVES DUARTE⁴⁰ ainda são favoráveis à existência de eficácia daquele dispositivo mesmo sem a edição da lei exigida. Isso porque, segundo eles, a norma constitucional deve possuir uma eficácia mínima.

Entretanto, a grande maioria da doutrina brasileira se posicionou no sentido de compreender aquela norma como uma norma de eficácia limitada,

³⁶ À época não havia ainda a mudança posta pela Emenda Constitucional nº 19, que passou a exigir lei específica, e não mais complementar.

³⁷ SILVA, Antônio Álvares da. Os servidores públicos e o direito do trabalho. São Paulo: Ltr, 1993, p. 114.

³⁸ PINTO JR, Dirceu. Greve e sindicalização dos servidores públicos. *In: Jurisprudência Brasileira Trabalhista*. Curitiba, vol. 32, p. 19.

³⁹ SILVA, Marlo de Barros e. Direito de greve – aspectos históricos, políticos e constitucionais. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho), Faculdade de Direito da UFPR, 1994, p. 200.

⁴⁰ DUARTE, Cláudio Hiran Alves. Direito de greve dos servidores públicos. *In: Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, vol. 10, n. 09, setembro/1994, p. 537-541.

carecendo de qualquer efeito até que se promulgue a lei que lhe promova tal eficácia. Neste sentido é a opinião de, CELSO RIBEIRO BASTOS⁴¹, JOSÉ AFONSO DA SILVA⁴², MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO⁴³, dentre outros.

Há, ainda, autores que, mesmo reconhecendo a norma como de eficácia limitada, lhe atribuem certa efetividade, como REGINA MARIA MACEDO NERI FERRARI⁴⁴ e ROLAND HASSON que, sobre o tema se manifestou da seguinte forma:

Com efeito, trata-se de norma de eficácia limitada, que de acordo com a boa doutrina, produz efeitos ainda que mínimos. Deveras, a norma de eficácia limitada não é norma exclusivamente de eficácia diferida. Produz igualmente efeitos imediatos suficientes para revogar a legislação anterior com ela incompatível e impedir a atuação de Poder Público no plano material normativo, colidente com o seu comando. Esta é a lição do Direito Constitucional contemporâneo, compromissado com a efetividade da Constituição.⁴⁵

Portanto, como se pode perceber, a doutrina nacional não é pacífica quanto ao assunto, restando à jurisprudência o papel hermenêutico, o que tem sido feito, sobre esse assunto, desde a promulgação da Constituição de 1988, a dezessete anos.

3.3.2. O direito de greve dos servidores públicos civis na legislação e a posição da jurisprudência brasileira

Alguns doutrinadores buscam a saída para a inércia do Congresso Nacional em editar a lei que possa, sem sombra de dúvidas concretizar o direito dos servidores públicos à greve.

⁴¹ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil – promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1992, vol. 3, tomo III, p. 89-90.

⁴² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiro Editores, 2000, p. 678-679.

⁴³ *Op. cit.*, p. 449-450.

⁴⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Greve do Servidor Público. *In: Gênesis – Revista de Direito Administrativo Aplicado*. Curitiba, vol. 6, setembro/1995, p. 723-731.

⁴⁵ HASSON, Roland. Sindicalização dos servidores públicos – aspectos da Constituição de 1988. Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo, Faculdade de Direito, UFPR, 1996, p. 73.

Uma das saídas. proposta, dentre outros, pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal Carlos Velloso e Marco Aurélio, seria utilizar analogicamente a lei de Greve. Entretanto. tal posicionamento tem sido amplamente combatido, primeiramente pela própria lei possuir a regra, em seu art. 16, que em se tratando de greve no serviço público outra lei irá regular – o que te hoje não foi feito, conforme visto.

Mais ainda. com a alteração do texto constitucional em 1998 – atente-se que foi posterior ao entendimento exarado pelos ilustres representantes do STF –, quando se passou a exigir lei específica sobre greve no serviço público, parece um pouco forçado a utilização daquela lei para o presente caso.

É possível se pensar, como faz parte da doutrina, que pela nova redação constitucional aquela regra do art. 16 restou revogada, pois é incompatível com a Constituição, o que tornaria a lei de Greve compatível para regular a greve dos servidores públicos civis enquanto não houver outra norma específica para os servidores públicos.

Em contrapartida, há opiniões divergentes que tem como base, principalmente, a questão de ser necessária lei específica⁴⁶ – ou ainda, segundo até mesmo o texto antigo da Constituição, lei complementar. Assim, como a lei de greve foi editada em prol dos trabalhadores comuns, não há que aplica-la aos servidores públicos, mormente porque, como se sabe, as Emendas Constitucionais não possuem o condão de alterar a eficácia de uma lei, ou ainda, torná-la constitucional, por exemplo.

Inobstante essa divergência doutrinária, o que se percebe é que a jurisprudência não tem aplicado analogicamente a lei de Greve.

O julgamento paradigma quanto ao assunto foi exarado em 19.05.1994 (mas publicado somente em 22.11.1996), no Mandado de Injunção nº 20/DF (e. STF), cujo relator era o Min. Celso de Mello, e cuja ementa assim se apresenta:

MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO - DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL - EVOLUÇÃO DESSE DIREITO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO MODELOS NORMATIVOS NO DIREITO COMPARADO - PRERROGATIVA JURÍDICA ASSEGURADA PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 37,

⁴⁶ E como a lei geral de greve não foi feita especificamente para regulamentar o art. 37, inciso VII, da Constituição, não haveria que se falar em sua aplicação.

VII) - IMPOSSIBILIDADE DE SEU EXERCÍCIO ANTES DA EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR - OMISSÃO LEGISLATIVA - HIPÓTESE DE SUA CONFIGURAÇÃO - RECONHECIMENTO DO ESTADO DE MORA DO CONGRESSO NACIONAL IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE - ADMISSIBILIDADE - WRIT CONCEDIDO. DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO: O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício. **O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política.** A lei complementar referida - que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público - constitui **requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional.** Essa situação de lacuna técnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção. A inércia estatal configura-se, objetivamente, quando o excessivo e irrazoável retardamento na efetivação da prestação legislativa - não obstante a ausência, na Constituição, de prazo pré-fixado para a edição da necessária norma regulamentadora - vem a comprometer e a nulificar a situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor dos seus beneficiários. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de admitir a utilização, pelos organismos sindicais e pelas entidades de classe, do mandado de injunção coletivo, com a finalidade de viabilizar, em favor dos membros ou associados dessas instituições, o exercício de direitos assegurados pela Constituição. Precedentes e doutrina. – grifos nossos – (Acórdão retirado do sítio www.stf.gov.br, acessado em 05.07.2005).

Indica-se decisão como paradigma porque gerou muita discussão, não só a respeito do direito de greve no serviço público, mas quanto ao alcance da concessão da ordem em um Mandado de Injunção.

Foi justamente nesse julgamento que o Min. Carlos Velloso fixou sua tese de aplicação analógica do lei de Greve, garantindo efetividade ao Mandado de Injunção.

Inobstante isso, como se pode perceber, o e. Supremo Tribunal Federal, ao mesmo que reconhece a greve dos servidores públicos, simplesmente condiciona o seu exercício àquela lei que, à época, deveria ser uma lei complementar a ser editada, seguindo a teoria dotada por JOSÉ AFONSO DA SILVA sobre a eficácia limitada da regra.

Entretanto, a jurisprudência brasileira não tem seguido o sentido desse acórdão, conforme se pode verificar no Recurso Especial nº 676.148/RS, julgado pela c. Quinta Turma do e. Superior Tribunal de Justiça, em 23.11.2004, cujo relator era o Min. Félix Fischer:

PROCESSO CIVIL. INCOMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. ACÓRDÃO RECORRIDO. FUNDAMENTO INATAcado. SÚMULA Nº 283/STF. SINDICATO. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. LEGITIMIDADE. AUTORIZAÇÃO EXPRESSA DOS FILIADOS. DESNECESSIDADE. SERVIDOR PÚBLICO. GREVE. DESCONTO DOS DIAS PARADOS. POSSIBILIDADE. JUROS DE MORA. PERCENTUAL DE 1% A.M. NATUREZA ALIMENTAR DO DÉBITO. INÍCIO DO PROCESSO APÓS VIGÊNCIA DA MP Nº 2.180-35/2001. INCIDÊNCIA.

(...)

II - Nos termos de pacífica orientação desta Corte, entidade representativa de classe – sindicato – não depende da autorização expressa dos seu filiados para agir judicialmente no interesse da categoria que representa.

III - O direito de greve, nos termos do art. 37, VII, da Constituição Federal, é assegurado aos servidores públicos, porém não são ilegítimos os descontos efetuados em razão dos dias não trabalhados (Precedentes).

(...)

Recurso parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido. (Acórdão retirado do sítio www.stj.gov.br, acessado em 05.07.2005).

Ou seja, entendeu o e. Superior Tribunal de Justiça que o servidor público, mesmo diante da ausência de lei que regulamente o seu direito de greve, ele o possui. O que não há, no presente caso, é qualquer forma de proteger os servidores públicos contra o desconto dos dias que deixou de trabalhar, sendo que não há no estatuto ao qual está vinculado, qualquer proibição de tal fato.

Tal entendimento tem sido seguido pelos tribunais do país. Dentre eles pode-se citar o acórdão exarado nos autos nº 93.01.259303, que tramitou no e. Tribunal Regional Federal da Primeira Região; autos nº 2000.02.10714190, do e. TRF 2ª Região; autos nº 94.03.0935782, do e. TRF 3ª Região; autos nº 2000.85.000031347, do e. TRF 5ª Região; Agravo de Instrumento nº 70006917454, do e. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

Em contrapartida, o e. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, bem como o e. Tribunal de Justiça do Paraná têm decidido pela ilegalidade dos descontos dos dias em que os servidores estavam parados, principalmente por não haver lei que permita que a Administração Pública tome tal providência.

Em verdade, há o Decreto Federal (nº 1.480/95), que prevê tal possibilidade. No entanto, sua constitucionalidade tem sido atacada, pois careceria de base legislativa e, portanto, não mereceria ser aplicado.

Sobre a suposta inconstitucionalidade de tal Decreto, ANDYARA MARIA MUNIZ REBACK comentou que *“O decreto em análise, de conteúdo nitidamente intimidatório, não veda explicitamente o direito à greve mas impõe regras incompatíveis com o seu exercício. Partindo do pressuposto de que toda greve no serviço público tem caráter abusivo, adentra em matéria reservada à lei Complementar.”*⁴⁷

Tal entendimento é defendido em quase a unanimidade das decisões do e. TRF 4ª Região, conforme podemos perceber nos autos nº 2002.71.000158630, bem como nos autos nº 2003.70000406536.

A demora do Congresso Nacional em editar lei específica que trate sobre o direito de greve dos servidores públicos gera um caos jurisprudencial no país, cujo entendimento tem ido na direção da eficácia mínima das normas constitucionais. Todavia, fica o servidor público a mercê ou de um Decreto Presidencial que lhe tolhe quase que totalmente tal direito, ou na expectativa de que o e. Supremo Tribunal Federal mude seu entendimento sobre a matéria, o que já vem ocorrendo em diversos Tribunais pelo país, inclusive no Superior Tribunal de Justiça.

⁴⁷ REBACK, Andyara Maria Muniz. Greve no serviço público. *In: Gênesis – Revista de Direito do Trabalho*, Curitiba, n. 42, junho/1996, p.760.

4. OS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS E A GREVE

4.1. O Que São Serviços Públicos

É importante, inicialmente, para que se tenha em mente o assunto que se deseja tratar no presente capítulo, o que são serviços públicos e quem são os responsáveis por eles para que, mais adiante, se possa relacionar os serviços públicos com as atividades essenciais do Estado e, após, com a dificuldade de se efetivar o direito de greve no serviço público.

Para tanto, cabe aqui colocar as opiniões dos doutrinadores que, da análise dos conceitos que pregam, podemos tirar plena compatibilidade tanto com o sistema constitucional quanto com o restante do ordenamento.

Segundo HELY LOPES MEIRELLES, *“Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado.”*⁴⁸

Para CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restituições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como público no sistema normativo.⁴⁹

O importante é perceber que tanto a Constituição quanto as leis ordinárias são encarregadas de definir quais são os serviços públicos. Somente a título de exemplificação, tem-se o art. 175, da Constituição da República que afirma que *“incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação dos serviços públicos.”*

Mais ainda, em diversos momentos, a própria Constituição delimita alguns serviços públicos, dizendo se eles devem ser prestados exclusivamente pelo Estado

⁴⁸ *Op. cit.*, p. 296.

⁴⁹ *Op. cit.*, p. 612.

(como é o caso do art. 21, inciso X, que trata do sistema de correios), ou ainda se pode prestar mediante concessão de serviço público (como é o caso do art. 21, inciso XI, que trata das telecomunicações).

Logo, serviço público pode ser prestado tanto pelo Estado quanto pelo particular e quem define isso é tanto a Constituição, quanto a lei.

Ainda sobre os serviços públicos, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO delimita os princípios que a eles são atinentes:

1) *dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação*, seja diretamente, nos casos em que é prevista a prestação direta, seja indiretamente mediante autorização, concessão ou permissão, nos casos em que permitida tal modalidade, que, de resto, é a regra geral. Segue-se que, se o Estado omitir-se, cabe, dependendo da hipótese, ação judicial para compeli-lo agir ou responsabilidade por danos que tal omissão haja causado.

2) *princípio da supremacia do interesse público*, em razão do que, tanto no concernente à sua organização quanto no relativo ao seu funcionamento, o norte obrigatório de quaisquer decisões atinentes ao serviço serão as conveniências da coletividade; *jamais os interesses secundário do Estado ou dos que hajam sido investidos no direito de presta-los*, daí advindo, conseqüentemente, o

3) *princípio da adaptabilidade*, ou seja sua atualização e modernização, conquanto, como é lógico, dentro das possibilidades econômicas do Poder Público;

4) *princípio da universalidade*, por força do qual o serviço é indistintamente aberto à generalidade do público;

5) *princípio da impessoalidade*, do que decorre a inadmissibilidade de discriminações entre os usuários;

6) *princípio da continuidade*, significando isto a impossibilidade de sua interrupção e o pleno direito dos administrados a que não seja suspenso ou interrompido.

7) *princípio da transparência*, impositivo da liberação a mais ampla possível ao público em geral do conhecimento de tudo o que concerne ao serviço e à sua prestação, aí estando aplicado o

8) *princípio da motivação*, isto é, o dever de fundamentar com largueza todas as decisões atinentes ao serviço;

9) *princípio da modicidade das tarifas*; deveras, se o Estado atribui tão assinalado relevo à atividade a que conferiu tal qualificação, por considera-lo importante para o conjunto de membros do corpo social, seria rematado dislate que os integrantes dessa coletividade a que se destinam devesse, para desfrutá-lo, pagar importâncias que os onerassem excessivamente e, pior que isto, que os marginalizassem.

(...)

10) *princípio do controle* (interno e externo) sobre as condições de sua prestação.⁵⁰

⁵⁰ *Op. cit.*, p. 617-618.

4.2. O Que São e Quais São os Serviços Públicos Essenciais

Tendo em mente o conceito de serviços públicos, e os princípios que os regem, a tarefa de análise sobre os serviços essenciais e que são públicos fica menos complexa.

Além disso, a delimitação de o que são e quais são os serviços essenciais também é de grande importância para a discussão quanto ao direito de greve dos servidores públicos, conforme se verá no item 4.3. do presente trabalho.

No ordenamento jurídico brasileiro, o diploma legal que trata sobre os serviços que são essenciais é a já referida lei de Greve (lei nº 7.783/89) que, estabelece:

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 daquelas 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;
- 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;
- XI – compensação bancária.

A discussão sobre a aplicabilidade desta lei com relação aos serviços públicos, ao que parece, encontra-se pacificada, mormente por este trecho não tratar especificamente da greve, mas sim, diz respeito aos serviços que são considerados essenciais assim postos pelo legislador ordinário. Portanto, teria eficácia para todos os cidadãos, aplicando-a não por analogia, mas por se tratar de

lei ordinária (claro que não é das melhores formas legislativas, eis que poderia ter especificamente uma lei que tratasse dos serviços essenciais).

Tanto é assim que o Código de Defesa do Consumidor também protege os serviços essenciais, que devem ser mantidos por quem quer que dele seja titular (particular ou ente público), inclusive em situações de greve.

Estabelece o art. 22, da presente lei que *“Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.”*

Também encontra-se, na lei nº 10.277/2001, que tratam das medidas para assegurar o funcionamento de serviços e atividades imprescindíveis à segurança pública.

Sobre a interpretação constitucional quanto aos serviços públicos essenciais, ADA PELLEGRINI GRINOVER diz que, além daqueles enumerados na lei de Greve, *“Parece-nos, portanto, mais razoável sustentar a imanência desse requisito em todos os serviços prestados pelo Poder Público.”*⁵¹

Portanto, serviços públicos essenciais seriam aqueles que a lei ou a Constituição atribui a natureza de serviço público, e que se enquadram naqueles previstos tanto na lei de Greve quanto na lei nº 10.277/2001, além dos previstos na própria Constituição como tais.

Afinal, se não fossem essenciais os serviços públicos que a Administração Pública toma como tais, não seria razoável que ela os prestasse, pois contrariaria o interesse público⁵².

Neste sentido, afirma LUIZ ANTÔNIO RIZZATO NUNES:

Em medida amplíssima todo serviço público, exatamente pelo fato de sê-lo (público), somente pode ser essencial. Não poderia a sociedade funcionar sem um mínimo de segurança pública, sem a existência dos serviços do Poder Judiciário, sem algum serviço de saúde, etc. Nesse sentido então é que se diz que todo serviço público é essencial. Assim, também o são os serviços de

⁵¹ GRINOVER, Ada Pellegrini, e outros. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor. 4. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995, p. 140.

⁵² Neste sentido, vide BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio *op. cit.*, p. 612.

fornecimento de energia elétrica, de água e esgoto, de coleta de lixo, de telefonia, etc.⁵³

4.3. Continuidade do Serviço Público, Serviços Essenciais, Direito de Greve

Tendo em vista tudo o que já foi explicitado, resta uma pergunta a ser respondida: diante do princípio da continuidade do serviço público e todos os demais princípios elencados, além do conceito de serviços essenciais, que também não devem sofrer paralisação, como justificar a possibilidade de um direito de greve aos servidores públicos civis?

É justamente essa a maior discussão da doutrina e talvez um dos grandes obstáculos para a efetivação da regra do art. 37, inciso VII, da Constituição da República.

A construção de um direito de greve aos servidores públicos que não implique a cessação de um serviço, o que feriria o princípio da continuidade do serviço público, parece o grande entrave para que se efetive esse direito de todos os trabalhadores brasileiros, conforme a própria Carta Constitucional prevê (art. 9º, *caput*).

Como exemplo de indignação a esse entrave, cita-se uma passagem do texto de PAULO CALMON NOGUEIRA DA GAMA:

Ou seja, no embate capital *versus* trabalho, para efeito de regulação de greve, prevaleceu, em relação ao legislador infraconstitucional, evidente servidão ao primeiro. A impressionante agilidade do legislador em regular para restringir um direito já ativo dos trabalhadores privados, contrasta a afrontosa lentidão para o regramento (suposto requisito de exercitabilidade) da greve no setor público.⁵⁴

ALDACY RACHID COUTINHO também expressa seu descontentamento ao afirmar que *“Parece esdrúxulo pensar que o Estado, tido como ente superior e neutro, detentor do poder de elaboração das leis, chega às vezes a não as cumprir*

⁵³ NUNES, Luis Antônio Rizzatto. Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 306.

⁵⁴ GAMA, Paulo Calmon Nogueira da. Considerações sobre o direito de greve dos magistrados e dos demais servidores civis. Disponível em < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6729>> Acesso em: 21.07.2005.

ou que não assegure condições materiais favoráveis aos seus servidores, mantendo a correlação de forças sociais antagônicas para conservar a situação do poder.”⁵⁵

Enquanto isso não se resolve, a saída (pelo menos do Poder Judiciário) tem sido garantir o direito de greve aos servidores públicos civis, evitando que o particular saia danificado pelo exercício de tal prerrogativa, mormente por se tratar eminentemente de serviços essenciais.

Outro problema é que, conforme explicitado, pela peculiaridade do regime constitucional dos servidores públicos (estatutários ou celetistas), não há possibilidade de composição judicial (através de dissídio coletivo) quanto, por exemplo, ao aumento de salários, porque o Judiciário não pode invadir a esfera de competência orçamentária, que é do Poder Executivo. Assim, restam aos servidores somente a tentativa de negociação coletiva com o ente público, o que aumenta a probabilidade de “estourar uma greve”⁵⁶.

Por isso, o que se tem visto, principalmente quando ocorrem as greves nas Universidades Públicas, ou ainda, no INSS e, mais recentemente, nos Correios, é que a população fica a mercê de uma decisão judicial que imponha algum tipo de multa para que haja o fim da greve (porque, ao que parece, sempre há abusividade, pois não é assegurada a continuidade do serviço público), enquanto uma lei que estabelecesse claramente os limites e possibilidades do movimento grevista no setor público poderia (em moldes limitativos como naqueles presentes na Lei de Greve, que limita tal direito nos serviços essenciais), aí sim, garantir a prevalência do interesse público e do princípio da continuidade do serviço público, delimitando-se, por exemplo, um percentual mínimo de servidores que deveriam permanecer no trabalho.

É neste sentido a manifestação de CARMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA:

Finalmente, é de sublinhar que o direito de greve do servidor público há que ser regulamentado no sentido de solucionar o conflito havido em sua base – e toda greve é um momento profissional conflituoso –, com o cumprimento irrestrito dos princípios e das regras constitucionais e infraconstitucionais vigentes.

⁵⁵ *Op. cit.*, p. 46.

⁵⁶ Esta expressão é muito utilizada mormente porque a greve, como se vê no dia-dia, causa diversos transtornos à sociedade, principalmente por não haver lei que a limite, garantindo a satisfação das necessidades do restante da população, o que acaba criando certa antipatia com relação à greve. E talvez seja justamente esse o objetivo: deslegitimar a greve.

Primeiramente porque a greve faz-se como um dos instrumentos mais contundentes para debelar males profissionais que não foram possíveis de serem apaziguados e resolvidos por outros meios. Depois, porque, como a greve atinge paralisação de atividades, os beneficiários da prestação, que deixa de acontecer, sofrem com essa contingência sem nada ter contribuído para tanto nem ter em mãos meios para sua solução, pelo menos no caso de greve no serviço público.⁵⁷

Talvez uma saída esteja na própria Constituição que, em seu art. 37, inciso X, que prevê a revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos. Mais uma vez, o problema é que tal dispositivo se demonstra carente de eficácia⁵⁸, muito embora o STF tenha reconhecido sua auto-aplicabilidade.

⁵⁷ *Op. cit.*, p.363.

⁵⁸ Pois depende da boa vontade do Poder Executivo para regulamentá-lo.

5. CONCLUSÃO

Conforme o que foi explicitado, a greve como direito dos trabalhadores se mostrou uma importante conquista social, por meio de luta e pressão.

No mesmo sentido, o direito de greve dos servidores públicos civis se mostra também importante conquista social para o setor, dando a oportunidade do servidor lutar por direitos já conquistados, bem como reivindicar a correção de seus vencimentos para que se não tornem mão-de-obra barata do restante da coletividade.

Temos os exemplos de outros países que acabaram por mitigar a greve no serviço público, o que, numa análise constitucional superficial, parece inconstitucional para o Brasil, tendo em vista que este direito é garantido a todos. Ou seja, uma vez garantido o direito de greve pela Constituição, seria impossível lhe tolher totalmente.

Destarte, fazendo-se uma ponderação dos princípios da administração pública, permitindo-se a paralisação de parte dos servidores (ou garantindo-se a continuidade do serviço com a contratação de temporários) parece a medida mais cabível, mormente por ter dado certo com os trabalhadores ditos comuns, e é justamente o que tem sido feito pelo Poder Judiciário.

Entretanto, não é tarefa assim tão fácil, justamente por haver diferenças tanto na relação entre servidor e Administração e empregado e empregador quanto a necessidade de prevalência do interesse público.

Conforme se viu, mesmo em greve o servidor possui dificuldade para ter aceitas suas reivindicações, principalmente pela necessidade de, por exemplo, quando se quer aumentar seus vencimentos, editar uma lei que possibilite isso, dentro da base orçamentária anteriormente prevista. Tal mudança, portanto só poderia advir do Poder Executivo, poder competente para editar um decreto que aumente os vencimentos de seus servidores.

Assim, uma vez dificultada a pressão a ser feita pelos servidores, diante da impossibilidade de propor dissídio coletivo, o único meio de pressão restante (além da negociação extrajudicial que, diga-se de passagem, não apresenta tanta

eficácia assim no setor público e nem se trata de um meio de pressão) é o exercício da greve que, entretanto, tem-lhes sido negada em alguns casos (pelo menos pelo Poder Legislativo).

Ao que tudo indica, deixar as coisas como estão tem sido a melhor saída para a Administração Pública, que vê freqüentemente as greves deflagradas serem consideradas abusivas (pois ninguém sabe, ante a ausência de lei, como suprir a continuidade do serviço público, essencial, portanto), além de, cada vez mais, convencerem a população de que tal direito não deve ser exercido (pois prejudica demais a coletividade), deslegitimando uma importante conquista dos servidores.

Portanto, é evidente a importância de se discutir o presente tema, principalmente porque os atores sociais aí envolvidos não são somente os servidores públicos, ou a Administração Pública, mas sim, toda a sociedade, que, muitas vezes, acaba prejudicada pela inércia dos representantes do povo.

Isso porque, como se sabe, via de regra, estes representantes ficam lá no alto da torre⁵⁹, fazendo papel de Big Brother; olham, riem, choram, mas não buscam a satisfação dos interesses sociais elencados, inclusive, na Constituição da República.

Entretanto, o caos que se tem não se deve exclusivamente àqueles representantes lá da torre alta, mas sim de grande parte da população que, sem saber o que pode ser feito (e, portanto, ignorante), permanece em suas casas acreditando que tudo com o tempo mudará.

Destarte, não pode a sociedade ficar inerte, acreditando que a situação se resolverá com o tempo, pois assim estará concordando que os representantes do povo podem deixar de cumprir suas obrigações (no presente caso, editar UMA lei).

Outra solução oferecida é a efetivação, por parte do Poder Executivo, da regra do art. 37, inciso X, que prevê a revisão geral anual dos servidores, espécie de data-base para aumentar os vencimentos de cada setor, anualmente, evitando sua desvalorização. Porém, a solução está na mão do Poder Executivo, que também se demonstra inerte, tendo em vista que, em algumas partes do Brasil, até hoje não se efetivou tal regra, que contribuiria para a diminuição de movimentos grevistas no setor público.

⁵⁹ Ou melhor, lá no meio do cerrado.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 15. ed., São Paulo: Malheiro Editores, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil – promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1992, vol. 3, tomo III.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Brasília: Editora UnB, 2004. 1 CD-ROM.

COUTINHO, Aldacy Rachid. Greve dos servidores públicos: a experiência francesa. *In: Revista do TRT 9. Região*, vol. 02, n. 24, julho/1999, p. 43.

DE LAVOR, Francisco Osni. A greve no contexto democrático. *In: Revista Síntese Trabalhista*. Porto Alegre: Síntese, n. 82, abril/1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 13. ed., São Paulo: Atlas, 2001.

DUARTE, Cláudio Hiran Alves. Direito de greve dos servidores públicos. *In: Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, vol. 10, n. 09, setembro/1994.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Greve do Servidor Público. *In: Gênese – Revista de Direito Administrativo Aplicado*. Curitiba, vol. 6, setembro/1995.

GAMA, Paulo Calmon Nogueira da. Considerações sobre o direito de greve dos magistrados e dos demais servidores civis. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6729>> Acesso em: 21.07.2005.

GOMES, Orlando; GOTTSCHALK, Élson. Curso de Direito do trabalho. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini; outros. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor. 4. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

HASSON, Roland. Sindicalização dos servidores públicos – aspectos da Constituição de 1988. Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo, Faculdade de Direito, UFPR, 1996.

LÓPES-MONÍZ, Carlos. O Direito de Greve: experiências internacionais e doutrina da OIT. São Paulo: Ltr, 1986.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do trabalho, 6. ed., São Paulo: Atlas, 1998.

MONTREUIL, Jean. *Histoire du mouvement ouvrier en France des origines à nos jours*. Aubier: Montaigne, 1946.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de direito do trabalho: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Iniciação ao Direito do Trabalho. 18. ed., São Paulo: Ltr, 1997.

NUNES, Luis Antônio Rizzatto. Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Saraiva, 2000.

PASSARELLI, Francesco Santoro. *Nozioni di diritto del lavoro*. 35. ed., Napoli: Jovene, 1995.

PEREZ DEL CASTILLO, Santiago. O Direito de Greve. São Paulo: Ltr, 1994.

PINTO JR, Dirceu. Greve e sindicalização dos servidores públicos. *In: Jurisprudência Brasileira Trabalhista*. Curitiba, vol. 32, 1995.

QUINTANA, Mário. Caderno H. Porto Alegre: Ed. Globo, 1973.

RABIE. Hamed A. *Lo Sciopero, forma della Storia?* Milão: Giuffrè, 1957.

REBACK, Andyara Maria Muniz. Greve no serviço público. *In: Gênese – Revista de Direito do Trabalho*, Curitiba, n. 42, junho/1996.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROMITA, Arion Sayão. Servidor público: sindicalização, negociação coletiva, conflitos coletivos, direito de greve. *In: Revista Ltr*, São Paulo, n. 07, vol. 56, julho/1992.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Aspectos Generales de la Huelga*. Texto publicado em: *El Derecho Llaboral en Iberoamerica*. Cidade do México: Trillas, 1981.

SANTOS, Fernando Muniz. O Direito de Greve dos Servidores Públicos Civis no Brasil: Contributo à Concretização do Art. 37, VII, da Constituição Federal de 1988. Tese (Mestrado em Direito do Estado), Faculdade de Direito da UFPR.

SILVA, Antônio Álvares da. Os servidores públicos e o direito do trabalho. São Paulo: Ltr, 1993.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiro Editores, 2000.

SILVA, Marlo de Barros e. Direito de greve – aspectos históricos, políticos e constitucionais. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho), Faculdade de Direito da UFPR, 1994.

SINAY, Hélène; JAVILLIER, Jean Claude. *La grève*. 2. ed., tomo VI, Paris: Dalloz, 1984.

SÜSSEKIND, Arnaldo; outros. Instituições de direito do trabalho. 13. ed., São Paulo: Ltr, 1993.

VALVERDE Antonio Martín; GUTIERREZ, Fermín Rodriguez-Sañudo; MURCIA, Joaquin García. Derecho del Trabajo. Madri: Tecnos, 2004.