

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE DIREITO**

**THIAGO ALBERTO DE SOUSA**

**DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO. CONSEQÜÊNCIAS  
ADMINISTRATIVAS: LEI 8.112/90**

**CURITIBA  
2007**

**THIAGO ALBERTO DE SOUSA**

**DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO. CONSEQÜÊNCIAS  
ADMINISTRATIVAS: LEI 8.112/90**

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

**Orientador: Prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho**

**CURITIBA  
2007**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**THIAGO ALBERTO DE SOUSA**

**DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO. CONSEQÜÊNCIAS  
ADMINISTRATIVAS: LEI 8.112/90**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, à seguinte banca examinadora:

Orientador: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho  
Universidade Federal do Paraná

\_\_\_\_\_  
Prof. Adriana Schier

\_\_\_\_\_  
Prof. Ângela Cássia Costaldello

**Curitiba, 07 de novembro de 2007.**

*Agradeço ao  
Professor Romeu Felipe Bacellar Filho  
pela segura orientação.*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2 O DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO .....</b>	<b>7</b>
2.1 HISTÓRICO .....	7
2.2 A GREVE E O SERVIDOR PÚBLICO – CONCEITOS .....	17
2.3 POSIÇÕES SOBRE O DIREITO DE GREVE .....	21
2.4 REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE GREVE .....	26
<b>3. A LEI DE REGÊNCIA E AS CONSEQÜÊNCIAS ADMINISTRATIVAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE .....</b>	<b>36</b>
3.1 PERDA DA REMUNERAÇÃO .....	37
3.2 REPOSIÇÃO DE HORÁRIO .....	43
3.3 CANCELAMENTO DE FÉRIAS .....	45
3.4 PERDA DE CARGO EM COMISSÃO E DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA ...	48
3.5 CONTAGEM DE TEMPO E CONTRIBUIÇÃO PARA FINS PREVIDENCIÁRIOS .....	53
3.6 ADVERTÊNCIA, SUSPENSÃO E DEMISSÃO .....	56
<b>4. O DIREITO DE GREVE E A ESTABILIDADE .....</b>	<b>58</b>
4.1 ESTÁGIO PROBATÓRIO – CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E FINALIDADES .....	58
4.2 ESTABILIDADE – CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E FINALIDADES ...	63
4.3 SANÇÕES APLICÁVEIS A CADA ESPÉCIE DE SERVIDOR .....	66
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>71</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A greve no serviço público vem se tornando cada vez mais freqüente. Envolve, em regra, um número expressivo de servidores na busca por melhores condições de trabalho e maiores remunerações.

No entanto, apesar de ser um direito assegurado pela Constituição da República (art. 37, VII), muita dúvida há sobre a possibilidade ou não de seu exercício. Disso resulta grande insegurança, por parte dos agentes públicos grevistas, em relação às conseqüências passíveis de serem aplicadas em decorrência da participação no movimento paredista.

Considerando esse contexto, o presente trabalho tem como objetivo abordar as possíveis conseqüências administrativas que poderão ser aplicadas aos servidores pelo exercício do direito de greve no âmbito público, especificamente, na área federal brasileira.

Para tanto, no primeiro capítulo, será analisado o direito de greve no serviço público. Inicialmente, será feito um exame histórico do direito de greve no setor privado, tanto nacional como no direito comparado, e, a partir disso, far-se-á uma análise de como tal direito surgiu e se desenvolveu na área pública, considerando-se também o contexto nacional e internacional. Isso permitirá a observância da evolução do instituto, bem como as circunstâncias que fizeram com que o direito de greve dos servidores públicos fosse albergado pela Constituição de 1988.

Após, serão examinados os conceitos de greve e de servidor público. Com este, objetiva-se estabelecer a quais tipos de agentes públicos será possível o direito de greve. Com aquele, pretende-se apreender quais são os sentidos e os significados, bem como as características do movimento.

Em seguida, a partir do estudo da evolução do direito em questão e dos conceitos de greve e de servidor, buscar-se-á estabelecer as posições sobre a existência do direito de greve dos servidores. A finalidade desse tópico será fazer o levantamento dos argumentos usados por cada corrente, e, a partir disso, perceber em quais circunstâncias e limites admite-se ou proíbe-se referido direito no âmbito público.

Finalmente, com o quarto tópico do primeiro capítulo, objetiva-se analisar a regulamentação do direito de greve e a sua possibilidade ou não de exercício. Assim, imperioso será o estudo da eficácia do dispositivo garantidor de referido

direito (art. 37, VII da Constituição), a fim de se observar em que sentido é permitida ou proibida a greve no âmbito público e, no caso de ser aceito o exercício do direito, quais as limitações e leis passíveis de serem aplicadas, analogicamente, aos servidores nessa situação. Da conclusão advinda dessa análise será possível estabelecer quais as penalidades cabíveis aos servidores grevistas e as possibilidades de sua aplicação.

O segundo capítulo abordará as possíveis conseqüências administrativas aplicáveis aos servidores exercentes do direito de greve à luz das posições adotadas quanto à possibilidade do exercício imediato ou não dessa mesma garantia. Destaca-se aqui que, devido ao tratamento não exaustivo do tema pela literatura jurídica e pelos tribunais, serão levantadas algumas alternativas e caminhos que possam ser seguidos para que haja uma maior segurança jurídica por parte dos servidores, bem como uma solução razoável e satisfatória para o serviço público como um todo. Ressalta-se, contudo, que não há a pretensão de dar um tratamento exaustivo ao tema, visto a sua vastidão de aspectos e circunstâncias. Nesse sentido, será examinada a possibilidade ou não de perda da remuneração, reposição de horário, cancelamento de férias, perda de cargo em comissão e de função de confiança, bem como a questão da contagem de tempo e contribuição para fins previdenciários e a possibilidade ou não de aplicação das seguintes penalidades: advertência, suspensão e demissão no serviço público.

Referida análise tem por escopo contribuir na formação de um entendimento consolidado sobre o assunto, evitando-se, dessa maneira, uma diversificação de tratamento e de decisões em relação aos agentes públicos que exercem o direito de greve garantido constitucionalmente.

Por fim, o terceiro capítulo analisará o conceito, requisitos e características das figuras da estabilidade e do estágio probatório. Com isso, examinar-se-á a possibilidade de aplicação de sanções diferentes aos dois tipos de servidores, simplesmente, pelo fato de ocuparem posições distintas no âmbito do setor público, quais sejam: estar em estágio probatório e ser servidor estável.

## 2 O DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

### 2.1 HISTÓRICO

Ao se adentrar na análise da greve, torna-se necessário, primeiramente, estabelecer como e quando referido instituto surgiu.

Nesse sentido, apesar de não ser pacífico entre os historiadores<sup>1</sup>, tem-se a origem do movimento relacionada à existência da liberdade de trabalho, seguida pelo nascimento de uma consciência de classe<sup>2</sup> entre os trabalhadores.

Essas condições começaram a existir com o advento da Revolução Francesa e, em escala não menos importante, com o início da Revolução Industrial.

O aparecimento da máquina a vapor, o desenvolvimento da indústria, a hierarquização da produção, atrelados a um sistema incipiente em que o lucro era buscado a qualquer custo, acabaram fazendo com que as condições de trabalho se tornassem as piores possíveis. Concomitantemente consolidaram-se as relações de trabalho, especificamente caracterizadas de um lado, pelo industrial, e de outro, pelo operário. Esse contexto permitiu surgir uma clara diferença de interesses: a remuneração do capital pelo empregador e, em contrapartida, a busca de um nível de vida e condições de trabalho melhores por parte do empregado.

Por outro lado, a Revolução Francesa permitiu à classe operária tomar conhecimento de sua posição no contexto econômico reinante à época, fato esse propulsor da idéia de que, através de uma luta entre os dois pólos do sistema de produção, esses trabalhadores poderiam alcançar as melhorias tão queridas e buscadas pelos mesmos. Era a consciência de classe florescendo entre os operários.

---

<sup>1</sup> A respeito, ensina Ebe Bruno Massafelli Caprara: "Fazendo-se uma análise sociológica e histórica do direito de greve, verifica-se que a greve, como reivindicação de melhores condições de trabalho e, conseqüentemente, melhores remunerações, sempre existiu. Naturalmente, em épocas em que o trabalho era considerado como única e exclusivamente para escravos, não havia possibilidade de paralisação do trabalho para reivindicações de melhores condições. Não obstante, sabe-se que já no antigo Egito existiram movimentos de paralisação de trabalho com o fim de reivindicar melhores condições aos trabalhadores. E em Roma, a rebelião de *Spartacus*, embora objetivasse à libertação de escravos, não deixou de ser, num certo sentido, um movimento de liberdade de trabalho." (CAPRARA, Ebe Bruno Massafelli. Considerações preliminares sobre o direito de greve. In: NASCIMENTOS, Amauri Mascaro; VIDAL NETO, Pedro. **Direito de greve**. São Paulo: LTr, 1984. p. 7)

<sup>2</sup> Sobre o assunto, manifesta-se Bento Herculano no seguinte excerto: "É essencial, para que haja greve, a existência de um conflito de interesses sociais, no âmbito do denominado antagonismo de classes." (DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de greve**. São Paulo: LTr, 1993. p. 21)

É nesse sentido que, segundo BENTO HERCULANO DUARTE NETO, a Revolução Francesa propiciou o elemento filosófico, enquanto que a Revolução Industrial forneceu o elemento material para que o movimento paredista pudesse nascer genuinamente<sup>3</sup>.

Ainda sobre o assunto, com propriedade, diz BENTO HERCULANO DUARTE NETO: “O que é importante que fique registrado é que a liberdade de trabalho constitui elemento essencial ao nascimento da greve e que o fenômeno paredista somente passou a genuinamente existir quando vislumbrado, mesmo que a nível ainda experimental, o surgimento da denominada consciência de classe.”<sup>4</sup>

Data dessa época também, mais especificamente do final do século XVIII e início do século XIX, o fato que permite analisar a origem etimológica do vocábulo greve.

Havia, em Paris, uma praça onde os operários desempregados reuniam-se, aguardando que os empregadores viessem contratá-los. Nesse lugar também se agrupavam os indivíduos já empregados, nas ocasiões de paralisação de serviço, bem como para reclamar de suas condições laborais.

Essa mesma praça caracterizava-se por ficar cheia de pedras e gravetos após as cheias do rio Sena, fato que originou o nome greve, advindo da palavra graveto, que em francês significa *grève*<sup>5</sup>. Esse termo, além de dar nome à praça, como sendo “*Place de la Grève*”, passou a ser então relacionado com a suspensão de trabalho temporária por parte dos empregados<sup>6</sup>.

Foi nesse momento histórico que, diante da necessidade de o Estado dar uma resposta aos movimentos que começavam a aparecer, surgiram as primeiras legislações a respeito das coalizões e das greves.

Inicialmente, pode-se citar a França, com a Lei *Lê Chapellier*, de 14 de junho de 1971, que proibia qualquer forma de agrupamento profissional para defesa de interesses coletivos<sup>7</sup>, acabando por declarar a absoluta ilegalidade de todas as

---

<sup>3</sup> DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de greve**. São Paulo: LTr, 1993. p. 25.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>5</sup> Sobre o vocábulo afirma Bento Herculano Duarte Neto: “A palavra greve vem do francês *grève*, deturpação fonética de *gravé*, significando, no francês inerudito, detritos, dentre os quais gravetos, que eram despejados pelas enchentes do Rio Sena...” (*Ibid.*, p. 63)

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>7</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 24.

coalizões. No mesmo sentido, o Código Penal de Napoleão, de 1810, que punia com multa e prisão a greve de trabalhadores<sup>8</sup>.

Na Inglaterra, com os *Combinations Acts*, de 1799 a 1800, a coalização dos trabalhadores para conseguir aumento de salários ou melhores condições de trabalho por meio de pressão coletiva foi considerada crime de conspiração contra a Coroa<sup>9</sup>.

Anos mais tarde, de encontro ao posicionamento das legislações anteriores, na Inglaterra, em 1825, e na França, em 1864, proclamou-se a liberdade das coalizões.

Em seguida, uma série de países<sup>10</sup> veio a regulamentar as relações de trabalho, a atividade sindical e conseqüentemente a greve, culminando no momento atual que, ressalvados alguns regimes totalitários e alguns países em específico<sup>11</sup>, caracteriza-se pelo reconhecimento do direito de greve e ainda, por não raras vezes, pela sua elevação ao status de direito constitucionalmente declarado<sup>12</sup>. Necessário destacar, porém, que esse reconhecimento começou a ocorrer de maneira mais freqüente nos textos aprovados após a Segunda Guerra Mundial.

No Brasil, de forma semelhante ao resto do mundo, a greve também está relacionada à afirmação da relação de emprego e ao surgimento do trabalho livre em

---

<sup>8</sup> CARVALHO, Ricardo Motta Vaz de. **A greve no serviço público**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005. p. 4.

<sup>9</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 24.

<sup>10</sup> A respeito, pode-se citar, segundo Rinaldo Guedes Rapassi, a promulgação da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos que foi a primeira Carta Política a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais, juntamente com as liberdades individuais e os direitos políticos em seus artigos 5º e 123. Além disso há a Constituição de Weimar de 1919, que assegurava a liberdade sindical. Também deve-se mencionar que no período de 1926 a 1941 aproximadamente, a greve passou a ser proibida na Itália, Alemanha e Espanha, vindo a ser assegurada como direito somente com a Constituição de 1946, da França e mais adiante, em 1948, na própria Itália. (RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005. p. 28-30)

<sup>11</sup> Nesse sentido, Santiago Pérez del Castillo, em 1994, afirmava que: "Quando o direito de greve recebe o reconhecimento constitucional, o texto costuma fazer referência a uma norma posterior que a regulamente, determinando o padrão de seu exercício. Existem países organizados como estados sociais de dto que não possuem reconhecimento desta natureza. É o caso da República Alemã, cuja lei fundamental silencia sobre a greve, mesmo que a Constituição de vários lãnder a reconheçam expressamente. Isto certamente não constitui obstáculo para que se admita o recurso através da jurisprudência, a partir do reconhecimento constitucional do dto de livre associação por motivos profissionais." (CASTILLO, Santiago Pérez del (tradução: Maria Stella Pentead G. de Abreu). **O direito de greve**. São Paulo: LTr, 1994. p. 47)

<sup>12</sup> Como exemplo, pode-se mencionar a Carta de Portugal, de 1976, e a da Espanha, de 1978, as quais elevaram o direito de greve ao patamar de direito fundamental. Há também no Brasil, a regulamentação constitucional do direito de greve, no artigo 9º da Carta Magna.

substituição à escravatura<sup>13</sup>. No mesmo sentido, a regulamentação e o reconhecimento de seu direito no âmbito nacional seguem a tendência do direito comparado.

Inicialmente deve-se mencionar o fato de que a Constituição Imperial de 25 de março de 1824 nada dispôs sobre a greve.

Após alguns anos, com o advento do Código Penal de 11 de outubro de 1890, a greve passou a ser tipificada como ilícito criminal. Dessa maneira é que, segundo MAURÍCIO GODINHO DELGADO, surgiu “o primeiro diploma legal que se refere à greve.”<sup>14</sup>

Logo em seguida, em 12 de dezembro de 1890, com o Decreto n. 1162, houve a descriminação da greve, mantendo-se apenas a punição de natureza criminal para os atos de ameaça, constrangimento e violência verificados em seu meio. Nesse sentido, assevera EBE BRUNO MASSAFELI CAPRARA: “Pela primeira vez no Brasil há o reconhecimento do direito de greve.”<sup>15</sup>

A Constituição da República, de 24 de fevereiro de 1891, por sua vez, a exemplo da Carta de 1824, foi omissa a respeito da greve.

Após, sob a vigência da Constituição de 1934, em que pese a existência, em seu texto, de normas sobre Direito do Trabalho regulando a ação sindical e os direitos dos trabalhadores, também nada foi disposto a respeito do direito de greve.

Já, em 1937, a omissão quanto ao direito de greve foi sanada com a outorga de uma nova Carta Magna implantada pelo chamado Estado Novo de Getúlio Vargas. Inspirada no fascismo e dentro de um momento político ditatorial, rompendo com os rumos sócio-políticos de então, a Constituição afirmou a proibição em

---

<sup>13</sup> Sobre o assunto, ressalva Rinaldo Guedes Rapassi: “Não obstante, há alguns registros históricos de movimento paredista já em 1858, quando os tipógrafos cariocas interromperam a circulação dos jornais e editaram panfleto apologético da greve. Relatou-se que o governo tentou neutralizar, sem sucesso, o expediente reivindicatório, ordenando aos operários da Imprensa Nacional que assumissem os jornais: os trabalhadores recusaram-se. Dessa época diz-se ainda, de outras greves, como a dos ferroviários de Barra do Pirai (1863) e dos ferroviários da Central do Brasil (1891). São, entretanto, exceções à regra, num ambiente de atividade econômica eminentemente agrária, de escassez de vida operária e, em última análise, de baixa formação de associações profissionais de representatividade.” (RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005. p. 35)

<sup>14</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2006. p. 1438.

<sup>15</sup> CAPRARA, Ebe Bruno Massafelli. Considerações preliminares sobre o direito de greve. In: NASCIMENTOS, Amauri Mascaro; VIDAL NETO, Pedro. **Direito de greve**. São Paulo: LTr, 1984. p. 9.

relação ao direito de greve. Em seu art.139<sup>16</sup>, segunda parte, a greve e o *lock-out* foram declarados recursos anti-sociais.

Seguindo a mesma orientação, outros diplomas infraconstitucionais passaram a proibir a greve e até mesmo a alçá-la ao patamar de crime. Nesse sentido, pode-se exemplificar com a citação do Decreto Lei 431 de 18 de maio de 1938, que tratava da segurança nacional, tipificando a greve como crime. Ainda, o Decreto Lei 1237 de 1939 que estabelecia punições ao exercício da greve. Além disso, há o Código Penal de 1940, em que a greve passou a ser tratada como um delito. Por fim, pode-se mencionar a Consolidação das Leis do Trabalho, que disciplinou a greve, prevendo penalidades contra os grevistas.

No ano de 1946, já com o processo de redemocratização do país, foi promulgado o Decreto Lei 9070<sup>17</sup> de 15 de março. Esta seria a “primeira lei ordinária que disciplinou a matéria, definiu a greve, permitindo-a nas atividades acessórias.”<sup>18</sup>

Apesar dessa inovação, por assim dizer, referida lei acabou por restringir a figura paredista, tornando seu exercício praticamente inviável.

Outro aspecto que pode ser explicitado em relação a esse decreto é quanto a sua inconstitucionalidade. Por ser contemporâneo à Constituição de 1937, tal legislação, ao permitir a greve, visivelmente feria o conteúdo da Carta em vigência, visto que a mesma vedava de forma taxativa o movimento grevista.

Logo em seguida, a nova Constituição da República, de 1946, em oposição à Constituição de 1937, reconheceu o direito de greve, o qual deveria ser regulado em lei (art. 158)<sup>19</sup>. Nesse contexto, interessante notar é que o Decreto 9070 de 1946, caracterizado como inconstitucional em relação à Constituição anterior pelo fato de permitir a greve em certas atividades, foi considerado inconstitucional também em relação à Constituição de 1946, visto que ao proibir a greve em atividades fundamentais, feria o princípio amplo disposto no art. 158 da referida Carta.

---

<sup>16</sup> Nesse sentido, dispunha o art. 139 da referida Constituição: “Para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados, reguladas na legislação social, é instituída a Justiça do Trabalho, que será regulada em lei e à qual não se aplicam as disposições desta Constituição relativas à competência, ao recrutamento e às prerrogativas da Justiça comum. A greve e o *lock-out* são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional.”

<sup>17</sup> Importante destacar que o Decreto Lei 9070, de 1946, teve como influência para a sua promulgação a Ata de Chapultepec de 8 de março de 1945, a qual recomendava aos países signatários, estando o Brasil incluído nesse grupo, que reconhecessem o direito de greve.

<sup>18</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Compêndio de direito sindical**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2003. p. 427.

<sup>19</sup> A respeito, tinha referido artigo a seguinte redação: “É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará.”

Anos depois, em junho de 1964, foi editada a segunda lei de greve, a qual restringia novamente de forma severa o instituto. As exigências eram tantas para o exercício do direito, que a lei passou a ser conhecida como Lei Antigreve, como afirma MAURÍCIO GODINHO DELGADO<sup>20</sup>.

Posteriormente, sob o mesmo ideário, foi outorgada a Constituição de 24 de janeiro de 1967, admitindo a mesma o direito de greve aos trabalhadores (art. 158, XXI)<sup>21</sup>, porém, proibindo-o nos serviços públicos e nas atividades essenciais definidas em lei (art. 157, § 7º)<sup>22</sup>. Com isso, a restrição aos movimentos paredistas acentuou-se. No mesmo sentido andou a Emenda Constitucional 01 de 1969, dispondo de modo idêntico nos termos do art. 165, XX, combinado com o art. 162.

Tempos após, com o renascimento de alguns movimentos grevistas, surgiram novas proibições<sup>23</sup>. A esse respeito, de forma mais marcante, deve-se citar o Decreto Lei 1632 de 1978, cuja finalidade era tratar da proibição da greve em serviços públicos e atividades essenciais.

Por fim, a Constituição de 1988 assegurou o direito de greve (art. 9º)<sup>24</sup>, caracterizando-se como o momento mais marcante de afirmação do mesmo direito na história nacional. Posteriormente, em 1989, foi promulgada a Lei 7783, a qual dispôs sobre o exercício do direito de greve, definindo as atividades essenciais e regulando o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, além de revogar expressamente a Lei 4330 de 1964, bem como o Decreto Lei 1632 de 1978 (art. 18)<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2006. p. 1440.

<sup>21</sup> Determinava o art. 158, inciso XXI da Constituição de 1967: "A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social: XXI - greve, salvo o disposto no art. 157, § 7º."

<sup>22</sup> O art. 157, § 7º da referida Constituição possuía o seguinte conteúdo: "A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: § 7º - Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei."

<sup>23</sup> Nesse sentido, há a Lei 6128 de 1978 que estendeu aos empregados de sociedade de economia mista a proibição da greve; há a Lei 6158 de 1978 que estendeu ao pessoal celetista de autarquias e órgãos da administração direta a proibição da greve; há também a Lei 6620 de 1978, denominada Lei de Segurança Nacional, a qual estabeleceu várias penas relativas à prática grevista.

<sup>24</sup> O referido artigo dispõe o seguinte: "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."

<sup>25</sup> O art. 18 da citada lei prescreve: "Ficam revogados a Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964, o Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, e demais disposições em contrário."

Após essa análise, pode-se concluir que, de maneira geral, o direito de greve passou por três fases<sup>26</sup>, as quais podem ser explicitadas da seguinte maneira: primeiramente a greve foi considerada delito, estando presente a sua proibição nos Códigos Penais; posteriormente, a greve foi tolerada, não sendo permitida, mas também não chegando a ser punida; por fim, a greve foi reconhecida como direito, sendo até mesmo erigida ao patamar constitucional em alguns países. Necessário se torna ressaltar, contudo, que essa evolução quanto à sua regulamentação não segue, devido às particularidades de cada país e também às mesclas de governos totalitários e democráticos existentes em seus meios, uma linearidade.

Nesse contexto, importante também é destacar que a greve no âmbito público segue, porém, de forma mais tímida, a mesma evolução ocorrida em relação à greve na área privada. Assim, o setor público, da mesma maneira que o privado, teve sua legislação modificada várias vezes, alternando-se entre a aceitação, tolerância e proibição do direito de greve, como será observado a seguir.

Inicialmente, tem-se que a figura do servidor público, como categoria contrastante aos empregados, surge com o final das relações feudais, quando os indivíduos provindos desse mesmo contexto passaram a formar uma classe que servia aos reis e nobres da época<sup>27</sup>. Com o passar do tempo passaram a ser remunerados e a ter mais garantias (maior estabilidade, por exemplo) do que aqueles do âmbito privado. É por essa razão que não há a constatação de movimentos deflagrados por esse gênero de pessoas nesse momento histórico.

Todavia, o aumento das atividades do Estado, por volta do final do século XIX, fez com que as características desse serviço mudassem. Mais pessoas tiveram que ser contratadas, sendo que muitas provisoriamente; os salários abaixaram; as condições de serviço pioraram. Esses fatos fizeram surgir os primeiros movimentos, característicos dos empregados comuns, no serviço público.

Apesar disso, os servidores públicos continuaram tendo tratamento diferenciado, possuindo em regra também, mais direitos e vantagens que os

---

<sup>26</sup> Santiago Pérez del Castillo, sobre o assunto, argumenta: "É possível, portanto, assinalar quatro etapas ou modos de se apreciar juridicamente a greve: a) como delito; b) como ilícito civil; c) como liberdade individual – se permitida a realização sem responsabilidade; d) como direito reconhecido legal ou constitucionalmente." (CASTILLO, Santiago Pérez del (tradução: Maria Stella Penteadó G. de Abreu). *O direito de greve*. São Paulo: LTr, 1994. p. 44)

<sup>27</sup> RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de greve de servidores públicos*. São Paulo: LTr, 2005. p. 32.

empregados comuns. Como exemplo, pode-se citar a Constituição de Weimar, que “expressamente separou os regimes jurídicos aplicáveis às duas aludidas classes.”<sup>28</sup>

Acerca da questão, RICARDO GUEDES RAPASSI destaca que atualmente a administração pública possui maior flexibilidade quanto à contratação de serviços para a consecução de seus objetivos, inclusive podendo se valer de regras da iniciativa privada<sup>29</sup>, porém, isto não permite afirmar que os direitos e vantagens dos servidores públicos se igualaram aos dos empregados do setor privado, até mesmo porque a regulamentação<sup>30</sup> das categorias é diferente, guardando correlação com as características de cada pólo do binômio público-privado.

No Brasil, pelo fato de não haver disposição expressa quanto ao direito de greve no serviço público até a Constituição de 1946, partir-se-á da análise dessa Carta, sobre o assunto.

Na realidade, a própria Carta de 1946 não faz referência ao direito de greve do servidor público, porém, prescreve que tal direito é reconhecido, devendo seu exercício ser regulado em lei (art. 158). Dessa maneira, pode-se interpretar no sentido de que essa Constituição admitiu o direito no serviço público, devendo apenas o mesmo ser regulado em legislação posterior. É em razão desse entendimento que o Decreto Lei 9070, de 1946, é considerado inconstitucional perante a Constituição do mesmo ano, visto que essa admite amplamente o direito de greve e, em contrapartida, tal decreto o restringe no que diz respeito às atividades fundamentais.

Destaca-se também que o regime jurídico dos servidores implantado pela Lei 1711, promulgada em 28 de outubro de 1952, não disciplinou a greve em seu conteúdo.

Em 1964, a Lei 4330 passou a limitar a greve nas atividades fundamentais, porém, não de forma absoluta, em consonância com art. 158 da Constituição de

---

<sup>28</sup> RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005. p. 33.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>30</sup> Quanto à regulamentação do serviço público em outras nações, afirma Sérgio Pinto Martins que, em certos países, como Espanha, México, Portugal, há o reconhecimento expresso do direito de greve aos servidores públicos. Em alguns outros países, como Itália, Nigéria, Serra Leoa, não há qualquer diferenciação entre as greves do setor público e a dos demais setores da economia. Em um terceiro grupo de países, como Israel, Irã, Argélia, não há regras dispondendo sobre a licitude ou ilicitude do direito de greve. Em um quarto grupo, há a expressa proibição do direito de greve aos funcionários públicos, como é o caso da Bolívia, Austrália, Líbano. E, há também os países que não podem ser incluídos em nenhuma classificação, devido às suas especificidades. (MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 69-72)

1946. Nesse sentido, proibiu expressamente a greve dos funcionários e servidores da União, Estados, Territórios, Municípios e autarquias (art. 4º)<sup>31</sup>, mas com ressalvas que permitiam a greve por parte dos agentes em certas ocasiões.

Logo após, a Constituição de 1967 acabou por revogar parcialmente a Lei 4330, de 1964, declarando não permitida a greve nos serviços públicos e nas atividades essenciais (art. 157, § 7º).

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, seguiu a orientação da Carta de 1967, proibindo a greve nos serviços públicos e nas atividades essenciais (art. 162)<sup>32</sup>.

Posteriormente, algumas leis infraconstitucionais trouxeram mais proibições para a ordem jurídica. Como exemplo, pode-se mencionar a Lei 6128, de 06 de novembro de 1974, que estendeu a proibição da greve aos empregados de sociedades de economia mista; a Lei 6185, de 11 de dezembro de 1974, que proibia a greve aos celetistas que trabalhavam em autarquias e órgãos da administração direta; além disso, há também o Decreto Lei 1.632, de 04 de agosto de 1978, que, de acordo com a Constituição vigente à época, proibia a greve nos serviços públicos e nas atividades essenciais que enumerava.

Foi com a Constituição de 1988 que a greve no serviço público passou a ser albergada em sentido positivo pela ordem jurídica brasileira (art. 37, VII)<sup>33</sup>. Porém, o fato de necessitar de lei complementar para a sua regulamentação trouxe entraves ao livre exercício desse direito. Nesse sentido afirma ARION SAYÃO ROMITA: “prefere-se aplicar uma legalidade repressora, pela negativa de reconhecimento do direito de greve, sob o pretexto de que falta a lei complementar reguladora do art. 37, VI [sic], da Constituição Federal.”<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Nesse sentido, referido artigo dispunha o seguinte: “A greve não pode ser exercida pelos funcionários e servidores da união, Estados, Territórios, Municípios e autarquias, salvo se se tratar de serviço industrial e o pessoal não receber remuneração fixada por lei ou estiver amparado pela legislação do trabalho.”

<sup>32</sup> O art. 162 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, possuía a seguinte redação: “Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei.”

<sup>33</sup> Referido artigo prescrevia o seguinte: “A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;”

<sup>34</sup> ROMITA, Arion Sayão. A greve dos servidores estatutários e em serviços essenciais no Brasil. In: ROMITA, Arion Sayão et al. **A greve no setor público e nos serviços essenciais**. Curitiba: Gênese, 1997. p. 115.

Posteriormente, a Lei 8112 de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, não fez referência ao direito de greve no âmbito público.

Em 1995 foi editado o decreto nº 1480, de 3 de maio, com o objetivo de dispor sobre os procedimentos a serem adotados em casos de paralisações dos serviços públicos federais, enquanto não regulado o disposto no art. 37, inciso VII, da Constituição. A esse respeito, muito se discute quanto à possibilidade de sua aplicação, visto ser a greve dos servidores públicos matéria reservada à lei complementar ou específica, dependendo da época analisada, como será visto a seguir. Além disso, coloca-se em dúvida a constitucionalidade desse mesmo decreto, pois o sistema jurídico nacional não admite o decreto ou regulamento autônomo, qual seja, aquele que possui força própria independentemente de lei anterior. Nesse sentido, CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO afirma que

Não pode o Presidente da República, entretanto, legislar via de decreto-regulamentar, por isso que o regulamento, no Brasil, é ato normativo secundário, que não pode inovar, na ordem jurídica, porque só pode ser expedido para fiel execução da lei. Também não tem guarida, no Direito brasileiro, o regulamento praeter legem, que é o editado para preencher o espaço vazio da lei, também chamado de regulamento independente, que cede, todavia, diante da lei. Laborando no vazio, inova na ordem jurídica, impondo obrigações e estabelecendo limitações à liberdade individual, não previstas em lei. Destarte, 'por aplicação estrita do princípio da legalidade, deveriam ser rejeitados por inconstitucionalidade'.<sup>35</sup>

Por fim, em 1998, houve a Emenda Constitucional n.19, de 04 de junho, que alterou a redação do caput do art. 37 da Constituição, bem como de seu inciso VII, para, mudando a exigência prevista anteriormente, estabelecer que a regulamentação do direito de greve no serviço público deveria ser feita mediante lei específica. Lamentável é o fato de que, da mesma forma quando da existência da exigência de lei complementar, referida lei específica ainda não foi elaborada pelo poder legislativo.

Diante dessa lacuna legislativa, discute-se atualmente se há a possibilidade ou não do exercício do direito de greve no serviço público e, quais serão as conseqüências decorrentes desse mesmo exercício. A análise dessa questão, frente

---

<sup>35</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Temas de direito público**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 431.

à Constituição da República, de 1988, será feita em momento oportuno e exclusivamente dedicado.

## 2.2 A GREVE E O SERVIDOR PÚBLICO – CONCEITOS

Após a análise do contexto histórico em que o movimento paredista, tanto no âmbito privado quanto no público, desenvolveu-se, torna-se necessário examinar os conceitos de greve e de servidor público, para que, a partir desse estudo, possa-se adentrar às características da greve realizada no setor público. É a partir delas que será possível apreender a razão de cada fundamentação doutrinária quanto à possibilidade ou não de existência desse mesmo direito de greve na seara pública.

Com isso, passa-se ao exame do conceito de greve. A respeito, segundo SANTIAGO PÉREZ DEL CASTILLO, pode-se destacar que, na maioria das definições sobre a greve, estão presentes principalmente quatro elementos, quais sejam: “o primeiro, a abstenção ao trabalho normal; o segundo, que seja um grupo a se ausentar em conjunto ou simultaneamente; o terceiro, que essa decisão tenha sido previamente acertada; o quarto, que seja levada a cabo a defesa de um interesse profissional coletivo.”<sup>36</sup>

Já, sob o ponto de vista de EBE BRUNO MASSAFELLI CAPRARA, os elementos subjetivo, objetivo e teleológico é que devem ser levados em consideração quando da conceituação de greve. O primeiro diz respeito à terminologia usada para referir-se à greve. O segundo relaciona-se com a intenção existente entre os indivíduos de paralisar o trabalho. Por último, o elemento teleológico leva em conta a causa final da greve<sup>37</sup>.

É nesse âmbito, e levando em consideração alguns desses elementos, que BENTO HERCULANO DUARTE NETO acaba por conceituar a greve como “o fenômeno pelo qual um grupo de trabalhadores, unidos por interesses comuns, paralisa com intenção temporária o trabalho, no intuito de pressionar aquele(s) que

---

<sup>36</sup> CASTILLO, Santiago Pérez del (tradução: Maria Stella Penteado G. de Abreu). **O direito de greve**. São Paulo: LTr, 1994. p. 29.

<sup>37</sup> CAPRARA, Ebe Bruno Massafelli. Considerações preliminares sobre o direito de greve. In: NASCIMENTOS, Amauri Mascaro; VIDAL NETO, Pedro. **Direito de greve**. São Paulo: LTr, 1984. p. 11.

se beneficia(m) diretamente com a atividade laboral, a fim de obter êxito na(s) reivindicação(ões) igualmente comum(ns) à coletividade de obreiros.”<sup>38</sup>

De forma semelhante, MAURÍCIO GODINHO DELGADO define a greve de maneira abrangente: “Seria a paralisação coletiva provisória, parcial ou total, das atividades dos trabalhadores em face de seus empregadores ou tomadores de serviços, com o objetivo de exercer-lhes pressão, visando a defesa ou conquista de interesses coletivos, ou com objetivos sociais mais amplos.”<sup>39</sup> Definição essa, em contraste com o conceito não tão amplo estabelecido pela Lei 7783, de 28 de junho de 1989, o qual será analisado logo em seguida.

Por fim, assevera SÉRGIO PINTO MARTINS: “O conceito de greve dependerá, contudo, de cada legislação, se a entender como direito ou liberdade, no caso de a admitir, ou como delito, na hipótese de a proibir.”<sup>40</sup>

Nesse contexto, destaca-se a admissão da greve no âmbito nacional, visto que a mesma foi considerada um direito pela Constituição vigente no país (art. 9º e art. 37, VII).

Além disso, deve-se analisar a Lei 7783, mais especificamente o conceito de greve por ela adotado, disposto em seu art. 2º, qual seja: “...a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.”<sup>41</sup>

Dessa disposição legislativa podem-se extrair algumas conclusões sobre a greve no cenário brasileiro: primeiramente o fato de que não é possível a greve de uma só pessoa, visto que se trata de um direito que deve ser exercido por um grupo de indivíduos<sup>42</sup>; deve haver também a suspensão do trabalho, sendo que a simples lentidão na execução dos serviços não é considerada greve pela legislação pátria; não pode existir uma suspensão definitiva do trabalho, visto que a greve em si visa a melhoria das condições laborais para que assim os empregados possam voltar aos seus serviços; há a proibição do uso de violência quando da existência da greve,

<sup>38</sup> DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de greve**. São Paulo: LTr, 1993. p. 73.

<sup>39</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2006. p. 1413.

<sup>40</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 27.

<sup>41</sup> O artigo 2º da Lei 7783/89 possui a seguinte redação: “Para os fins desta Lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.”

<sup>42</sup> Para Ricardo Motta Vaz de Carvalho, a greve é “um direito individual de exercício coletivo.” (CARVALHO, Ricardo Motta Vaz de. **A greve no serviço público**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005. p. 29)

devendo as reclamações e exigências serem feitas de forma calma e pacífica; além disso, a greve pode ocorrer de forma total ou parcial, atingindo toda a amplitude da prestação de serviço ou algumas partes da mesma; e, por último, destaca-se o fato de que a greve deverá ser feita ante o tomador de serviços, não sendo admitida a greve exercida contra terceiros.

Após a análise do conceito de greve e algumas considerações sobre a mesma, deve-se examinar o conceito de servidor público.

Utilizando-se dos ensinamentos de ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO, tem-se que a expressão servidor público está contida no gênero agente público, conceituado como “qualquer pessoa física ou dirigente de pessoa jurídica que, definitiva ou transitoriamente, se ocupe da prestação de uma atividade pública”.<sup>43</sup> Dentro dessa análise ainda, os agentes públicos podem ser subdivididos, de acordo com um critério objetivo<sup>44</sup>, em agentes políticos, honoríficos, delegados, credenciados e agentes administrativos.

Os primeiros caracterizam-se pela não subordinação quando do exercício de suas funções, gozando de autonomia e independência absolutas. Os agentes honoríficos são aqueles designados transitoriamente para exercerem determinadas atividades, sem, entretanto, receberem para isso. Os agentes delegados exercem atividades que são delegadas pelo Poder Público, devendo respeitar os procedimentos estabelecidos pelo direito público. Por fim, há os agentes administrativos, sendo aqueles que se sujeitam à hierarquia, vinculando-se profissionalmente à Administração e ao mesmo tempo, não exercitando atribuições governamentais ou políticas<sup>45</sup>. Esses merecem mais atenção, visto que abrangem os servidores estatutários, objeto desse estudo.

Esses agentes administrativos podem ainda, ser classificados em servidores públicos e empregados públicos, além dos servidores temporários. Os últimos, de acordo com previsão constitucional<sup>46</sup>, são aqueles contratados por tempo

---

<sup>43</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 139.

<sup>44</sup> Segundo Romeu Felipe Bacellar Filho, o critério objetivo caracteriza-se pelo “objeto da função a ser desempenhada como definidor da natureza do vínculo”. (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 140)

<sup>45</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira; OLMO, Manolo Del. **Servidor público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 11.

<sup>46</sup> Nesse sentido, dispõe o inciso IX do art. 37 da Constituição da República de 1988: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;”

determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. Os empregados públicos são aqueles contratados pelo regime celetista, submetendo-se, contudo, às regras constitucionais referentes a requisitos para investidura e vencimentos, por exemplo. Os servidores públicos propriamente ditos são aqueles regidos pela via estatutária, sendo ligados, de maneira geral, à administração direta e às autarquias<sup>47</sup>. É sobre eles que recai o presente estudo, especificamente em relação aos servidores regidos pela Lei 8112 de 1990.

Sobre o mesmo assunto, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO conceitua agentes públicos como sendo “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”<sup>48</sup>, classificando-os da seguinte maneira: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público.

Para o trabalho em questão, interessa a definição de servidores públicos, qual seja: “as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”<sup>49</sup>. Eles compreendem os servidores estatutários, os empregados públicos e os servidores temporários.

De maior importância para essa análise, como já exposto, é analisar os servidores, denominados pela autora, de estatutários. Nesse sentido, diz-se que são aqueles ocupantes de cargos públicos, submetidos a regime estatutário, estabelecido por lei e podendo ser modificado unilateralmente desde que respeitado o direito adquirido<sup>50</sup>.

De tudo exposto, percebe-se que, apesar de critérios diferentes de classificação<sup>51</sup> e de denominação, os servidores submetidos a regime estatutário, objeto deste estudo, ora denominados de servidores públicos, ora denominados de

---

<sup>47</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito administrativo*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 141-142.

<sup>48</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 499.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 501.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 502.

<sup>51</sup> Hely Lopes Meirelles também adota a expressão agentes públicos para significar “todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal”. Desse gênero, extraem-se certas categorias: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e credenciados. Os agentes administrativos são subdivididos em servidores públicos concursados, servidores públicos exercentes de cargos em comissão ou função de confiança e servidores temporários. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993. p. 75)

servidores estatutários, estão, em regra, considerados dentro da ampla expressão agente público.

Segundo o tema e, levando em consideração a classificação proposta por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, THEREZA CHRISTINA NAHAS afirma que

Feitas tais considerações e diante dos expressos termos das regras insertas nos incisos VI e VII do art. 37 da CF, constata-se, desde logo, que o exercício do direito de greve no denominado “serviço público” refere-se, tão-somente à categoria dos servidores estatutários. Isso porque os agentes políticos fazem parte da própria estrutura Estatal e não seria razoável que se admitisse a aplicação de tais incisos a eles, sob pena de se permitir o enfraquecimento da estrutura estatal e sua vulnerabilidade. A categoria dos servidores públicos empregados (incluídos aqui os empregados das sociedades de economia mista e empresa pública) está submetida ao regime privado e, portanto, a Lei nº 7.783/89. A categoria dos particulares em colaboração com o Estado não estão vinculados de forma subordinada e, por isso, não se sujeitam a qualquer regime relativo a prestação de serviço empregatício. Os integrantes das forças armadas foram excluídos da regra do art. 37, segundo a regra contida no art. 142, § 3º, IV, da CF.<sup>52</sup>

Nesse contexto, cabe destacar que será adotada a expressão servidor público para se referir à espécie de agente público objeto deste trabalho. É nesse sentido que serão analisadas as consequências administrativas referentes ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos.

## 2. 3 POSIÇÕES SOBRE O DIREITO DE GREVE

Analisado o conceito de greve e de servidor público, necessário agora é evidenciar algumas circunstâncias que estão relacionadas ao movimento paredista desses mesmos servidores, as quais permitem perceber o porquê das posições adotadas pelos doutrinadores quanto à possibilidade ou não de sua existência no âmbito público.

Nesse sentido, primeiramente, coloca-se o fato de que quando há a deflagração da greve pelos servidores públicos, prejudica-se a continuidade da prestação dos serviços públicos<sup>53</sup>, atingindo conseqüentemente a coletividade como

---

<sup>52</sup> NAHAS, Thereza Christina. Considerações sobre a greve no serviço público. **Repertório Iob de Jurisprudência**, São Paulo, v.2, n.4, p.117, 2ª quin. fev.2005.

<sup>53</sup> Carreiro de Oliveira, quando da análise da greve no serviço público, afirma: “A interrupção por qualquer causa e com maior razão pela greve, provoca um estado de evidente alteração no funcionamento da vida coletiva, provocando um mal-estar social superior”. (OLIVEIRA, Carreiro de. **O direito de greve**. [S.l.: s.n.], 1958. p. 37)

um todo, visto ser ela a razão de existência das atividades prestadas pelo Estado. Há aqui a idéia de que os serviços prestados pelo Estado são essenciais, não podendo ser interrompidos. A greve, seria assim, uma não submissão dos interesses particulares ao interesse geral, buscado pelo Estado. O movimento seria uma forma de conquistar o bem de alguns sacrificando o bem de todos. Nesse sentido, não seria compreensível que o Estado reconhecesse tal direito, visto que essa garantia, nessa concepção, não permite que o Estado assegure o bem comum.

Para reforçar ainda essa questão, apega-se ao fato de que as atividades públicas funcionam, geralmente, em regime de monopólio, o que deixa a população sem alternativas quanto à prestação de seus serviços quando da existência da greve nesse mesmo setor.

Outra particularidade é a defesa da argumentação de que a greve é peculiar ao setor privado, não podendo a mesma ser exercida contra o Estado, pois o mesmo não visa lucro em suas atividades. Nesse sentido, não está presente na greve do serviço público a nítida separação de classes existente no âmbito privado, qual seja: o empregador que visa o lucro, de um lado, e o empregado que procura melhores salários e condições de trabalho, de outro.

Além disso, afirma-se que as condições unilaterais estabelecidas pelos regimes estatutários não deixam margem para que o servidor possa exercer o direito de greve.

Segundo SERGIO PINTO MARTINS, na esteira desse entendimento ressalta-se a argumentação de que certas vantagens garantidas aos servidores públicos e não presentes no âmbito privado, como a estabilidade, por exemplo, deveriam gerar uma consciência nos mesmos de irrestrita lealdade ao Estado, implicando conseqüentemente em uma limitação de seus direitos, dentre os quais, o direito de greve<sup>54</sup>.

Há ainda a defesa de que a não possibilidade de negociação coletiva por parte dos servidores públicos torna o direito de greve, em relação aos mesmos, inviável<sup>55</sup>. A impossibilidade jurídica da negociação coletiva justificar-se-ia, principalmente, com base nos princípios e regras da Administração Pública, em especial, o princípio da legalidade, além do fato de que o art. 39, § 3º da

---

<sup>54</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 35.

<sup>55</sup> Cabe destacar aqui o que dispõe a Súmula nº 679 do Supremo Tribunal Federal: "A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva."

Constituição da República não faz referência ao inciso XXVI do art. 7º da Carta Magna<sup>56</sup>.

Nessa mesma ordem de pensamentos, cabe destacar o que preleciona NORBERTO GUARINELLO:

A proibição da greve por parte dos funcionários públicos tem os seus fundamentos alicerçados no sentido de que: 1) a relação entre o funcionário e o Estado é regida por normas estatutárias a que ele adere quando ingressa no serviço público; 2) a noção de que o serviço público é imprescindível para o atendimento da comunidade; 3) existência do princípio da hierarquia própria nos serviços públicos; 4) a greve seria feita contra o próprio Estado, do qual o funcionário é um dos representantes; 5) o serviço público não visa lucro e, sim, tem apenas a obrigação de prestar atendimento às necessidades das comunidades.<sup>57</sup>

Sobre o tema, continua NORBERTO GUARINELLO: “Esses são os principais argumentos de que a maioria dos autores se utiliza, e com razão, para justificar a proibição da greve nos serviços públicos.”<sup>58</sup>

Porém, esse posicionamento doutrinário não é unânime, existindo assim, quem defenda o direito de greve no setor público. Esta última posição consolidou-se, principalmente, a partir da promulgação da Constituição de 1988. Com ela<sup>59</sup>, o direito de greve do servidor público passou a ser reconhecido e ao mesmo tempo ganhou importância constitucional.

Para essa corrente doutrinária, não se deve confundir serviço público com serviço essencial. Argumenta-se que nem todos os serviços prestados pelo Estado possuem caráter essencial. Nesse sentido, destaca-se a existência de serviços muito mais importantes e também com caráter essencial que são prestados pelo setor privado. Assim, a essencialidade caracterizadora de um serviço não é um adjetivo relacionado única e exclusivamente às atividades do Estado.

Partindo dessa conclusão é que se defende a possibilidade do exercício do direito de greve por parte dos servidores públicos. Segundo SÉRGIO PINTO

---

<sup>56</sup> O art. 39, em seu § 3º dispõe quais direitos, dentre os enumerados no art. 7º da Constituição, serão aplicados aos servidores ocupantes de cargo público. Nesse sentido, referido parágrafo possui a seguinte redação: “Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.”

<sup>57</sup> GUARINELLO, Norberto. O funcionário público e o direito de greve. In: NASCIMENTO, Amauri Mascaro; VIDAL NETO, Pedro. *Direito de greve*. São Paulo: LTr, 1984. p. 158.

<sup>58</sup> Id.

<sup>59</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 37, VII dispõe o seguinte: “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;”.

MARTINS, para essa corrente “somente seria impossível a greve no serviço público em relação a certas atividades que implicassem perigo à vida, à segurança e à saúde da população.”<sup>60</sup>

Atrelado a isso, tem-se que, ao permitir a greve no serviço público, a Constituição em vigência acabou por abrandar o princípio da continuidade da prestação do serviço público. Isso ocorreu justamente pela noção de que a continuidade deve somente ser respeitada quanto aos serviços de caráter essencial. Assim, tal princípio não terá caráter absoluto quanto aos serviços não caracterizados como essenciais. O Estado deve assegurar a continuidade de suas funções administrativas essenciais, e não a continuidade de do serviço público como um todo.

Quanto ao monopólio do Estado em relação a alguns serviços, argumenta-se levando em consideração a essencialidade da atividade no caso concreto. Assim, sendo o monopólio de um serviço essencial, deverá ser respeitada a sua continuidade, porém, não deverá haver obstáculos à greve de servidores em caso de monopólio de atividade Estatal não essencial à população.

Além disso, refuta-se a idéia de que a atividade não lucrativa do Estado faz com que o direito de greve não possa existir. A não lucratividade da atividade não pode ser um entrave à melhora da situação do indivíduo como servidor. Esse fato não justifica a impossibilidade dos servidores buscarem melhor remuneração e condições satisfatórias de trabalho. Nesse sentido, explica ARION SAYÃO ROMITA:

Enquanto o trabalho, quer no setor privado, quer no público, encerrar um antagonismo básico entre o interesse daqueles que o prestam e daqueles que dele se beneficiam, não há como evitar greves. A greve só poderia ser eliminada em regime societário, em sistema de trabalho assentado sobre o pressuposto da cooperação ou colaboração entre os agentes da produção ou os empenhados na administração pública. Esta foi a tentativa dos regimes fascistas e comunistas, com os resultados nocivos que se conhecem.<sup>61</sup>

Quanto à questão do regime estatutário, coloca-se que não há proibição expressa quanto ao direito de greve no serviço público. Mesmo havendo proibição, o

---

<sup>60</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 36.

<sup>61</sup> ROMITA, Arion Sayão. A greve dos servidores estatutários e em serviços essenciais no Brasil. In: ROMITA, Arion Sayão et al. **A greve no setor público e nos serviços essenciais**. Curitiba: Gênese, 1997. p. 123.

fato de ser esse direito assegurado constitucionalmente, tornaria o seu exercício possível, em decorrência da hierarquia das leis.

Ainda, sobre a negociação coletiva, ENOQUE RIBEIRO DOS SANTOS e JULIANA ARAÚJO LEMOS DA SILVA afirmam que, de acordo com essa corrente,

a negociação coletiva no setor público é possível, pois a omissão do art. 39 da CF/88 em relação ao inciso XXVI do art. 7.º da CF não é motivo suficiente para a não fruição desse direito pelos servidores públicos, uma vez que seria de toda incoerência a admissão da sindicalização do servidor público, conferindo-lhe ainda o direito de greve, sem o reconhecimento do direito à negociação coletiva.<sup>62</sup>

Continuam ainda os autores:

Portanto, para essa última corrente o instrumento jurídico que defluir da negociação coletiva (acordo ou convenção coletiva) teria um caráter político e moral, por meio do qual haveria o comprometimento de a autoridade competente propor o devido projeto de lei, nos termos pactuados, para dar ensejo ao disposto nos artigos constitucionais retromencionados (art. 167 e 169 da CF). Dessa forma, haveria a possibilidade de se conciliar o princípio da legalidade estrita com o direito à negociação coletiva no setor público.<sup>63</sup>

Do exposto, pode-se afirmar a existência de duas correntes antagônicas entre si. A primeira, certificando a impossibilidade de existência do direito de greve no serviço público. De outro lado, uma linha de pensamento, ora mais flexível, ora menos, que defende a existência do direito de greve no âmbito do setor público.

Nesse sentido, como visto anteriormente, um ramo dessa doutrina defende que não deveria ser permitida, em hipótese alguma, a greve em relação às atividades essenciais executadas pelo Estado. Contrapondo-se a essa idéia, há quem afirme<sup>64</sup> que, mesmo em relação aos serviços essenciais, o direito deveria ser admitido, devendo-se, para tanto, ser respeitado um percentual de funcionamento de

---

<sup>62</sup> SANTOS, Enoque Ribeiro dos; SILVA, Juliana Araújo Lemos da. Direito de greve do servidor público como norma de eficácia contida. **Revista de direito do trabalho**, São Paulo, v. 30, n. 116, p. 218, out./dez. 2004.

<sup>63</sup> Ibid., p. 219.

<sup>64</sup> Segundo Thereza Christina Nahas, deve-se preservar o mínimo de funcionamento dos serviços pelos grevistas, a ponto de manter o atendimento da população, garantindo-se assim a dignidade humana e os princípios fundamentais. (NAHAS, Thereza Christina. Considerações sobre a greve no serviço público. **Repertório Iob de Jurisprudência**, São Paulo, v.2, n.4, p.116, 2ª quin. / fev. 2005)

tais atividades que acabasse por não trazer prejuízos para a comunidade como um todo<sup>65</sup>.

Em síntese, duas formas de pensamento se colocam, quais sejam: uma irreduzível quanto à não possibilidade de existência do direito de greve; outra que, apesar de algumas divergências internas quanto a certas peculiaridades, por parte de seus integrantes, admite o direito de greve do servidor público.

## 2.4. REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO DE GREVE

Após a análise do conceito de greve e de servidor público, do histórico do direito de greve e das posições em relação a sua existência ou não, cabe agora examinar a regulamentação desse mesmo direito frente à Constituição de 1988.

Dito isso, cabe ressaltar a dispensabilidade da discussão acerca do reconhecimento do direito de greve no âmbito público pela Constituição vigente, visto que a mesma declarou-o expressamente (art. 37, VII) em seu texto.

Questão pertinente, nesse contexto, é a possibilidade ou não de seu exercício por parte dos servidores. O problema é colocado quanto à eficácia<sup>66</sup> do art. 37, VII, da Carta Magna, o qual prescreve que o exercício do direito de greve será nos termos e nos limites definidos em lei específica.

A partir disso, questiona-se se será necessária a edição de uma lei específica<sup>67</sup> para que os servidores públicos possam exercer o direito de greve, ou se, de outro modo, será possível o exercício do direito de greve de pronto, enquanto referida lei não é editada pelo poder legislativo.

---

<sup>65</sup> CARVALHO, Ricardo Motta Vaz de. **A greve no serviço público**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005. p. 83.

<sup>66</sup> Baseado nos ensinamentos de Paulo Bonavides, o qual reconhece o efeito vinculante e o caráter obrigatório de todas as normas constitucionais, sem gradações em sua aplicabilidade, ENOQUE RIBEIRO DOS SANTOS E JULIANA ARAÚJO LEMOS DA SILVA afirmam que “o debate em torno da atualidade ou não do direito de greve dos servidores públicos, vale dizer, da aplicabilidade imediata ou não do dispositivo constitucional que prevê referido direito, é de todo injustificado, ou, no mínimo, tem se dado sobre bases e argumentos teóricos demasiado questionáveis, que têm servido para justificar o descumprimento das normas constitucionais.” (SANTOS, Enoque Ribeiro dos; SILVA, Juliana Araújo Lemos da. **Direito de greve do servidor público como norma de eficácia contida**. *Revista de direito do trabalho*, São Paulo, v. 30, n. 116, p. 223, out./dez. 2004)

<sup>67</sup> Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “como a matéria de servidor público não é privativa da União, entende-se que cada esfera de Governo deverá disciplinar o direito de greve por lei própria.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 529)

Importante ressaltar nesse momento que o estudo dessa problemática é imprescindível para que se possa analisar posteriormente, com maior profundidade e clareza, o objeto central desse trabalho, qual seja: as conseqüências administrativas em relação aos servidores que exercem o direito de greve. Isso ocorre porque, dependendo da posição adotada, as conseqüências colocar-se-ão de maneira diferente aos servidores.

Isto posto, necessário torna-se então, examinar a questão da aplicabilidade das normas constitucionais, para que assim se possam focar claramente os fundamentos de cada posição adotada pela doutrina quanto à possibilidade do exercício imediato ou não do direito de greve.

Sobre o tema, tradicional é a classificação adotada por JOSÉ AFONSO DA SILVA. Para o autor, as normas podem ter eficácia plena, contida e limitada.

As normas de eficácia plena são “aquelas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular.”<sup>68</sup> Teriam, por assim dizer, essas normas, aplicabilidade imediata, direta e integral, independentemente do legislador infraconstitucional para que possa ser aplicável de forma plena.

Como exemplo, pode-se citar o art.2º da Constituição atual: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

De eficácia contida “são aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados.”<sup>69</sup> Nesse caso, as normas possuem aplicabilidade imediata mas não integral, podendo a mesma ser reduzida posteriormente nos casos e nas formas que a lei vier a estabelecer.

Um exemplo que pode ser citado é aquele existente no art. 5º, XIII da Constituição da República: “É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Nesse

---

<sup>68</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 101.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 116.

sentido, entendido este preceito como sendo uma norma de eficácia contida, enquanto não houver uma legislação posterior e restritiva quanto a determinados aspectos do tema ali disposto, o princípio do livre exercício profissional será pleno.

Já as normas de eficácia limitada são “aquelas que dependem de outras providências para que possam surtir os efeitos essenciais colimados pelo legislador constituinte.”<sup>70</sup> Estas, por sua vez, são divididas em normas de princípio institutivo e em normas de princípio programático<sup>71</sup>. Assim, essas normas dependem da edição de uma lei que venha a complementar a sua eficácia. Teriam aplicabilidade indireta, mediata e reduzida.

Sobre tais normas, MAURÍCIO GODINHO DELGADO afirma que

embora sua eficácia seja menos intensa do que a característica aos dois tipos anteriores de normas constitucionais, tais preceitos também não estão destituídos de uma relativa eficácia jurídica: é que eles têm aptidão para obstar a edição de normas infraconstitucionais de sentido antitético ou incompatível ao incorporado no preceito constitucional vigente, invalidando tais normas antagônicas<sup>72</sup>.

Como exemplo de norma de eficácia limitada, ALEXANDRE DE MORAES cita o art. 7º, XI da Constituição, o qual prevê a participação dos empregados, conforme definido em lei, nos lucros ou resultados da empresa<sup>73</sup>.

Isto exposto, necessário torna-se dizer que, por unanimidade, a problemática sobre a possibilidade do exercício do direito de greve não diz respeito às normas de eficácia plena, visto que notório não ser o caso em questão.

A discussão da eficácia do art. 37, VII, coloca-se quanto às normas de eficácia contida e limitada, ou seja, quanto à possibilidade de livre exercício do direito de greve até que o mesmo seja regulamentado, ou, ao contrário, quanto à necessidade de lei regulamentadora para que o mesmo direito possa ser exercido.

---

<sup>70</sup> SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 118.

<sup>71</sup> Segundo Michel Temer, em análise à classificação de José Afonso da Silva, “as primeiras são as que dependem de lei para dar corpo a instituições, pessoas, órgãos, previstos na norma constitucional”, sendo que “as últimas (programáticas) são as que estabelecem um programa constitucional a ser desenvolvido mediante legislação integrativa da vontade constituinte.” (TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 25)

<sup>72</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2006. p. 1432.

<sup>73</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 7.

Uma primeira corrente<sup>74</sup> entende que tal regra constitucional é de eficácia limitada, não sendo assim, auto-aplicável o direito de greve. Para essa linha de pensamento, somente seria possível a greve por parte dos servidores públicos quando da edição da lei regulamentadora do referido direito. O art. 37, VII, teria assim característica de norma programática, segundo MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO<sup>75</sup>, sendo a greve, no setor público, considerada uma prática ilegal. Assim, para que a greve seja considerada regular, será necessária a existência de lei.

Partindo desse mesmo raciocínio, THEREZA CHRISTINA NAHAS afirma que “o exercício do direito subordina-se a legislação específica, a qual, até o momento, não foi promulgada, não obstante o direito – greve – seja assegurado. Isso porque o direito é assegurado na norma Constitucional, mas a forma de seu exercício, ou seja, sua regulamentação e limitações internas, somente poderão ser estabelecidas na lei reguladora.”<sup>76</sup>

O Supremo Tribunal Federal, nesse mesmo sentido, entendeu tratar-se o art. 37, VII da Constituição, de norma de eficácia limitada<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Segundo Sérgio Pinto Martins, essa corrente é defendida, dentro outros, por José Cretella Júnior, Celso Ribeiro Bastos, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Ivan Barbosa Rigolin, Orlando Teixeira da Costa, Eduardo Gabriel Saad e Almir Pazzianoto Pinto. (MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 38-40)

<sup>75</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1, p. 249.

<sup>76</sup> NAHAS, Thereza Christina. Considerações sobre a greve no serviço público. **Repertório Iob de Jurisprudência**, São Paulo, v.2, n.4, p.116, 2ª quinz./fev.2005.

<sup>77</sup> A respeito, apresenta-se o seguinte julgado: "EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO – DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL – EVOLUÇÃO DESSE DIREITO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO – MODELOS NORMATIVOS NO DIREITO COMPARADO – PRERROGATIVA JURÍDICA ASSEGURADA PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 37, VII) – IMPOSSIBILIDADE DE SEU EXERCÍCIO ANTES DA EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR – OMISSÃO LEGISLATIVA – HIPÓTESE DE SUA CONFIGURAÇÃO – RECONHECIMENTO DO ESTADO DE MORA DO CONGRESSO NACIONAL – IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE – ADMISSIBILIDADE – WRIT CONCEDIDO – DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO. O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta – ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição – para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. A lei complementar referida – que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público – constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional. Essa situação de lacuna técnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção. A inércia estatal configura-se, objetivamente, quando o excessivo e irrazoável retardamento na efetivação da prestação legislativa – não obstante a ausência, na Constituição, de prazo pré-fixado para a edição da necessária norma regulamentadora – vem a comprometer e a nulificar a situação subjetiva de

Em decorrência da análise dessa posição doutrinária, deve-se destacar nesse momento que há projetos de lei que objetivam regulamentar o direito de greve dos servidores públicos. Pode-se mencionar aqui o Projeto de Lei n. 4.497, de 2001, de autoria da então Deputada Rita Camata, o qual tem como relator na presente legislatura o Deputado Nelson Marquizezelli. Tal projeto encontra-se, desde 21/06/2007, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)<sup>78</sup>. Destaca-se também que a esse projeto foram apensados outros<sup>79</sup> que visavam também a regulamentação do direito de greve no serviço público.

Há também um indicativo de que o governo apresentará, nos próximos meses, um projeto que pretende regulamentar tal direito<sup>80</sup>.

Por outro lado, há uma segunda corrente<sup>81</sup> que defende ser de eficácia contida o art. 37, VII da Constituição da República. Dessa maneira, o direito de greve poderia ser exercido a partir da vigência da Constituição, sendo que a lei posterior apenas poderia fixar os termos e limites dessa mesma garantia. A eficácia da lei, nesse sentido, não ficaria submetida à lei regulamentadora.

Nesse sentido, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO leciona que a greve dos servidores públicos

é exercitável desde logo, antes mesmo de editada a sobredita norma complementar<sup>82</sup>, que lhe estabelecerá os limites. Trata-se de norma de eficácia contida, segundo a terminologia adotada por José Afonso da Silva. Advirta-se, apenas, que a greve não poderá deixar sem atendimento as 'necessidades inadiáveis' da comunidade, a serem identificadas segundo um critério de 'razoabilidade', pois a obrigação de supri-la está

---

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." (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção n. 20-4/DF. Rel. Min. CELSO DE MELLO. DJU: 22.11.1996, p. 45.690)

<sup>78</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>> Acesso em: 10 set. 2007.

<sup>79</sup> Pode-se citar os seguintes: PL 5562/2001; PL 6032/2002; PL 6141/2002; PL 6668/2002; PL 6775/2002; PL 1950/2003; PL 981/2007. (Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>> Acesso em: 10 set. 2007)

<sup>80</sup> Governo deve enviar ao congresso projeto para regulamentar greve. **Direito do Estado**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/noticias/4509/Governo-deve-enviar-ao-Congresso-projeto-para-regulamentar-greve>> Acesso em: 22 ago. 2007.

<sup>81</sup> Segundo Sérgio Pinto Martins, são adeptos dessa corrente, dentre outros, Octávio Bueno Magano, Antônio Álvares da Silva, Dirceu B. Pinto Júnior e Celso Antônio Bandeira de Mello. (MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 40-42)

<sup>82</sup> Necessário destacar que após a Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, a exigência passou a ser de lei específica quanto à regulamentação do direito de greve do servidor público, não sendo mais de lei complementar.

constitucionalmente prevista, até mesmo para os trabalhadores em geral, conforme § 1º do art. 9º.<sup>83</sup>

Nos dizeres de RINALDO GUEDES RAPASSI, não seria possível que, em razão da mora do legislador, uma norma constitucional carecesse de toda eficácia, fazendo que, com isso, um direito assegurado pela Carta Magna dependa de uma lei que diga a maneira que poderá ser exercido<sup>84</sup>.

Segundo ARION SAYÃO ROMITA, “condicionar o exercício do direito de greve à promulgação da lei complementar significa privar o servidor público do exercício de um direito que a Constituição já lhe assegura, por ter revogado a proibição<sup>85</sup>.”<sup>86</sup> Ainda, continua o autor: “afirmar que ‘se a lei não vier, o direito inexistirá’ corresponde a negar a própria Constituição. De que vale, então, a revogação da anterior vedação? As limitações ao exercício do direito de greve – estas, sim – dependem da promulgação da lei complementar.”<sup>87</sup>

Para justificar ainda mais essa posição, ENOQUE RIBEIRO DOS SANTOS e JULIANA ARAÚJO LEMOS DA SILVA asseveram o seguinte:

Entender que o servidor público só poderá exercitar o direito de greve quando advier a mencionada lei significa, na prática, inverter a hierarquia das normas, colocando a “lei específica”, infraconstitucional, em patamar superior ao da norma constitucional, o que não parece nem um pouco razoável, uma vez que a referida lei específica, quando editada, só poderá estabelecer limites e termos para o exercício da greve no setor público, mas não poderá negar tal direito ao servidores públicos. Assim, se nem mesmo quando referida lei existir poder-se-á subtrair do servidor tal direito, muito menos se poderá fazê-lo enquanto tal lei inexistir.

Em suma, a presente linha doutrinária defende a possibilidade do exercício do direito de greve pelos servidores públicos desde já, não tendo os mesmos que aguardar a promulgação da lei específica prevista pela Constituição, até porque referida lei somente poderá estabelecer uma regulamentação quanto ao exercício do direito, não podendo, de forma alguma, negá-lo.

<sup>83</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 101.

<sup>84</sup> RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005. p. 95.

<sup>85</sup> Refere-se aqui, o autor, à Constituição de 1969, que proibia o direito de greve no serviço público.

<sup>86</sup> ROMITA, Arion Sayão. A greve dos servidores estatutários e em serviços essenciais no Brasil. In: ROMITA, Arion Sayão et al. **A greve no setor público e nos serviços essenciais**. Curitiba: Gênese, 1997. p. 114.

<sup>87</sup> Id.

O problema coloca-se, então, enquanto se permite o seu exercício, quanto à forma de regramento desse direito, visto que não há lei infraconstitucional regulamentando-o.

É nesse contexto que os partidários dessa corrente defendem o uso de algumas limitações quanto ao exercício do direito de greve no âmbito público. Tais limites, de forma geral, são relacionados aos princípios e direitos previstos constitucionalmente e à possibilidade de aproveitamento de certos preceitos presentes na Lei 7783/89<sup>88</sup>, adaptáveis ao setor público. Dentro desse último aspecto, pode-se destacar, principalmente, a necessidade do respeito ao princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais.

Assim, deve-se levar em consideração que, mesmo para quem defende a possibilidade do seu imediato exercício, o direito de greve no âmbito público não poderá ser ilimitado.

Dessa maneira, primeiramente, tem-se que tal direito sofre restrições resultantes de princípios e direitos também reconhecidos pela Constituição. Deve-se assim, haver uma ponderação entre tais direitos e valores constitucionais e a possibilidade do exercício da greve, para que não se corra o risco de esvaziar o conteúdo desse direito, bem como não se ultrapasse o âmbito de incidência e efetividade, de forma absoluta, de outros direitos ou princípios garantidos constitucionalmente.

Por ser então, um direito constitucional, o direito de greve não poderá ferir outros direitos e princípios da mesma grandeza. Segundo RINALDO GUEDES RAPASSI, “como direito coletivo e social que é, deve ceder em prol de direitos humanos de maior grau de importância em risco.”<sup>89</sup>

É nesse sentido que AMAURI MASCARO NASCIMENTO aponta alguns direitos que não se submetem ao direito de greve, visto serem de valor superior, quais sejam:

Dentre outros direitos constitucionais, exemplifique-se com o direito de solução pacífica dos conflitos (CF, art. 4º, VII), o direito à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade, (CF, art. 5º, caput), a livre manifestação do pensamento daqueles que são contrários à greve (CF, art. 5º, IV), o respeito às convicções políticas, filosóficas e crenças religiosas (CF, art. 5º, VIII), a inviolabilidade da vida privada das pessoas (CF, art. 5º, XIII), o

---

<sup>88</sup> Legislação regulamentadora da greve no âmbito privado.

<sup>89</sup> RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005. p. 51.

**direito de livre locomoção (CF, art. 5º, XV), direitos esses que também são fundamentais e merecem proteção diante do direito de greve, (...) impedem sejam atingidos pelo exercício do direito constitucional de greve.**<sup>90</sup>

Sobre o assunto, SERGIO PINTO MARTINS diz que se deve respeitar o preceito da solução pacífica dos conflitos, não sendo permitidas as greves que usem meios violentos, de tortura ou de tratamento desumano ou degradante; o direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, não podendo a greve causar danos a bens ou coisas e também às pessoas; a liberdade de pensamento, tornando impossível à greve privar as pessoas de manifestarem suas convicções políticas, filosóficas e as crenças religiosas; o direito à indenização quando houver dano material, à moral ou à imagem das pessoas; direito à vida privada e à livre locomoção<sup>91</sup>.

Por outro lado, como fator de limitação ao direito de greve no serviço público, tem-se a possibilidade de aplicação, por analogia, das disposições presentes na Lei nº 7783 (Lei de Greve) no que for cabível.

Um entrave a esse entendimento decorre do disposto no art. 16 de referida lei: “Para os fins previstos no art. 37, inciso VII, da Constituição, lei complementar definirá os termos e os limites em que o direito de greve poderá ser exercido.” Com esse dispositivo afirma-se que a própria Lei 7783 teria rechaçado a possibilidade de sua aplicação à greve no serviço público. Porém, ao analisar o caso, RICARDO MOTTA VAZ DE CARVALHO defende que “com o advento da Emenda Constitucional nº 19, alterando o inciso VII do art. 37 da Constituição Federal de 1988, o art. 16 da Lei nº 7.783/89 foi revogado tacitamente.”<sup>92</sup> A mudança da exigência de lei complementar para lei específica, efetuada pela Emenda Constitucional nº 19, seria entendida no sentido de permitir que a Lei 7783/89 fosse aplicada ao serviço público, passando tal legislação a ser considerada uma lei específica<sup>93</sup> referente ao assunto.

---

<sup>90</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Comentários à Lei de Greve**. São Paulo: LTr, 1989. p. 34.

<sup>91</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001. p. 60.

<sup>92</sup> CARVALHO, Ricardo Motta Vaz de. **A greve no serviço público**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005. p. 91.

<sup>93</sup> Para Cármen Lúcia Antunes Rocha, a lei específica se caracterizaria por ser uma lei com um objeto específico ou único, o qual seria enunciado na ementa e abordado e delimitado em seus dispositivos, podendo estes versar somente sobre a matéria em questão. (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 287-291)

Sobre isso, deve-se citar a sinalização de entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de poder ser aplicada a Lei de Greve (Lei 7.783/89) ao movimento ocorrido no setor público<sup>94</sup>. Entende-se plausível essa aplicação enquanto não for editada a referida lei específica que regulamentará o direito de greve no serviço público.

Passada a análise dessa questão, deve-se destacar que o foco principal objeto da aplicação da Lei 7.783/89 no âmbito público diz respeito à continuidade da prestação dos serviços essenciais destinados ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Assim, no art. 10 da Lei de Greve o legislador enunciou as atividades e serviços que, se inexistentes, provavelmente levariam ao não atendimento das necessidades primordiais da comunidade<sup>95</sup>. Sobre o assunto, o parágrafo único do art. 11 da Lei 7783 define o seguinte: “São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”.

Com isso se busca encontrar uma área comum entre a garantia dos servidores públicos de exercer o direito de greve e o dever da Administração Pública de zelar pela continuidade dos serviços essenciais para a coletividade.

Em suma, a greve exercida pelos servidores públicos não poderá, de maneira geral, violar os direitos e princípios constitucionalmente garantidos<sup>96</sup>, bem como deverá respeitar as limitações infraconstitucionais existentes naquilo que forem compatíveis com o setor público.

Isto posto, pode-se então apreender que, passada a discussão sobre a existência ou não do direito de greve no serviço público, a questão atual, dentre os que admitem tal garantia, coloca-se quanto à eficácia do preceito constitucional garantidor de referido direito.

---

<sup>94</sup> O Supremo Tribunal Federal suspendeu o julgamento dos mandados de injunção (MI 670 e MI 712), interpostos pelo Sindicato dos Policiais Cíveis do Espírito Santo (Sindipol/ES) e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Pará (Sinjep), em razão do pedido de vistas do ministro Joaquim Barbosa. Porém, sete ministros já haviam se manifestado a favor da aplicação da Lei 7.783/89 à greve ocorrida no serviço público. (STF poderá regulamentar direito de greve no serviço público. **Direito do Estado**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/noticias/3369/STF-poder%C3%A1-regulamentar-direito-de-greve-no-servi%C3%A7o-p%C3%ABlico>> Acesso em: 23 ago. 2007)

<sup>95</sup> DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de greve**. São Paulo: LTr, 1993. p. 143.

<sup>96</sup> Destaca-se aqui que, como visto anteriormente, para Amauri Mascaro Nascimento e Ricardo Motta Vaz de Carvalho, o direito de greve deve se submeter aos direitos e princípios constitucionais de maior grau e importância, visto disporem sobre valores superiores.

Nesse contexto há aqueles que defendem a não possibilidade do exercício do direito de greve enquanto não houver lei específica regulamentando-o. Por outro lado, há aqueles que defendem o exercício do direito de greve desde o início da vigência da Constituição atual, utilizando-se, como limitação ao mesmo direito, de alguns preceitos constitucionais e infraconstitucionais até que seja editada a referida lei regulamentadora da greve no serviço público.

De suma importância são essas duas correntes para o presente estudo, visto que as conseqüências serão diferentes e de amplitudes diversificadas, de acordo com o entendimento de cada posição doutrinária.

### **3. A LEI DE REGÊNCIA E AS CONSEQÜÊNCIAS ADMINISTRATIVAS RELATIVAS AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE**

Após a análise das posições sobre a possibilidade do exercício do direito de greve sem lei regulamentadora, torna-se necessário iniciar o estudo das conseqüências administrativas relativas ao exercício dessa garantia constitucional.

Para isso, é de suma importância destacar que tais efeitos estão intimamente ligados à posição adotada quanto à eficácia do art. 37, VII da Constituição, objeto de exame do tópico anterior.

Dessa forma, as penalidades aplicáveis aos servidores tomarão rumos diferentes, conforme se entenda ser de eficácia contida ou limitada o dispositivo constitucional garantidor do direito de greve dos servidores públicos.

De maneira geral, pode-se dizer que, como não existe lei regulamentando a greve, para quem entende não ser possível o movimento no serviço público sem referida legislação<sup>97</sup>, as sanções serão aquelas dispostas nos estatutos já existentes. Especificamente para esse trabalho, utilizar-se-ão, principalmente, as disposições presentes na Lei 8.112/90<sup>98</sup>, bem como no Decreto 1.480 de 1995.

Problema, quanto às possíveis sanções, coloca-se para aqueles que defendem ser possível o exercício do direito de greve imediato. Isso porque não há regulamentação referente a esse caso. Nesse sentido, tentar-se-á levantar algumas soluções que possam ser adotadas para que se coadunem os direitos dos servidores com a importância da prestação dos serviços públicos. Para tanto, serão utilizados como parâmetros princípios e direitos constitucionais, bem como conceitos e disposições presentes na lei de greve do âmbito privado. Ressalta-se, porém, a precariedade de tais opiniões, visto ser assunto insuficiente e indevidamente desenvolvido e discutido.

Assim, esse trabalho busca analisar a possibilidade da aplicação de conseqüências administrativas<sup>99</sup>, bem como examinar as dimensões que podem adquirir, de acordo com as duas formas de pensamento já examinadas.

---

<sup>97</sup> Ressalta-se que os Municípios, Estados e a União poderão editar referida lei, devendo a mesma ser aplicável aos seus respectivos servidores.

<sup>98</sup> Regramento aplicado aos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

<sup>99</sup> Deve-se deixar claro que tais sanções referem-se ao contexto de não existência de lei regulamentando o direito de greve dos servidores públicos.

Cabe destacar que não se visa aqui esgotar a análise dos efeitos que podem advir com a greve praticada no âmbito público. Objetiva-se analisar a possibilidade ou não de imposição de certas penalidades, especificamente as de caráter sancionatório, as quais se apresentam de forma mais comum e se colocam de maneira mais importante para os servidores de um modo geral.

Nesse sentido, pode-se dizer que o presente estudo abordará a possibilidade de perda da remuneração, reposição de horário, cancelamento de férias e perda de função comissionada. Além disso, analisar-se-á a questão da contagem de tempo para fins previdenciários, bem como a possibilidade de imposição de advertência, suspensão e demissão aos servidores.

### 3.1 PERDA DA REMUNERAÇÃO

A prestação de serviço por parte dos agentes públicos é, de maneira geral, remunerada.

Sobre o assunto, REINALDO MOREIRA BRUNO e MANOLO DEL OLMO afirmam que “o Estado está obrigado a entregar ao servidor um conjunto de parcelas pecuniárias que devem corresponder ao valor econômico da força de trabalho colocada à sua disposição.”<sup>100</sup>

Nesse sentido, a própria lei 8.112/90<sup>101</sup> estabelece em seu art. 4º a não possibilidade de prestação de serviço gratuitos, ressalvadas as hipóteses estabelecidas em lei.

Além de sua obrigatoriedade, a remuneração deverá ser fixada por lei<sup>102</sup> levando em consideração o grau de responsabilidade e complexidade dos cargos, bem como algumas peculiaridades quanto aos requisitos para a investidura, às circunstâncias referentes às condições de exercício no serviço, às atribuições exercidas pelo indivíduo, além das características pessoais do servidor<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira; OLMO, Manolo Del. **Servidor público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 137.

<sup>101</sup> Possui a seguinte redação o art. 4º da Lei 8112/90: “É proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei.”

<sup>102</sup> Nesse sentido, destaca-se a redação do inciso X, do art. 37 da Constituição da República: “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;”

<sup>103</sup> A esse respeito, deve-se ressaltar o que dispõe o art. 39, § 1º, incisos de I a III, da Carta Magna: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos

Vistos esses aspectos, cabe analisar o conteúdo em si do termo remuneração. Com esse propósito, pode-se citar ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO, que, ao ressaltar o entendimento manifestado pela doutrina de que as expressões vencimento e remuneração são sinônimos, afirma o seguinte:

*A remuneração ou vencimentos compreende o total recebido pelo servidor, formado pelo vencimento do cargo ou função, que é a parte fixa, mais outras importâncias denominadas vantagens pecuniárias (parte variável em função das condições especiais da prestação do serviço, do tempo de serviço e de outras circunstâncias).<sup>104</sup>*

Sobre o assunto ainda, assevera o autor: “Os servidores em geral, pelos serviços prestados, são pagos em dinheiro, assumindo tal retribuição a denominação de *vencimento* (no singular).”<sup>105</sup>

Dessa maneira, o termo remuneração é sinônimo de vencimentos (no plural), palavras essas que englobam o conceito de vencimento (no singular) mais as vantagens pecuniárias. Estas últimas compreendem os adicionais e gratificações.

No mesmo sentido, deve-se citar o que lecionam REINALDO MOREIRA BRUNO e MANOLO DEL OLMO: “A remuneração é o vencimento do cargo efetivo acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei. (...) A remuneração só se concebe como o produto da soma de outras espécies remuneratórias, que são o vencimento e as vantagens permanentes concedidas em dinheiro.”<sup>106</sup>

Cabe ainda destacar que, ao lado das expressões vistas (vencimentos, remuneração e vencimento), existe o subsídio, que, segundo MARÇAL JUSTEN FILHO, “consiste na remuneração devida aos agentes políticos e aos membros do Poder, consistente em parcela única excludente de qualquer outra verba.”<sup>107</sup>

Feitas essas considerações, cabe explicitar aqui que o objetivo do presente trabalho é analisar a possibilidade de perda da remuneração, propriamente dita, por

Poderes. § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II – os requisitos para a investidura; III – as peculiaridades dos cargos.”

<sup>104</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 150.

<sup>105</sup> Id.

<sup>106</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira; OLMO, Manolo Del. **Servidor público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 137.

<sup>107</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 633.

parte do servidor, quando do exercício do direito de greve no serviço público. Nesse sentido, busca-se examinar a viabilidade da perda ou não, por parte do indivíduo, daquele conjunto de retribuições correspondente à parcela fixa relativa ao seu cargo e às parcelas variáveis percebíveis em decorrência de certas condições especiais características do próprio servidor.

Nesse contexto, de forma geral, para aqueles que acham que o direito de greve não é passível de exercício antes de editada uma lei específica sobre o tema, deve haver a perda da remuneração quando da deflagração do movimento pelos servidores. Por outro lado, para aqueles que defendem o exercício do direito de greve de pronto, a remuneração deve ser mantida durante o movimento paredista.

O primeiro grupo defende a idéia de que, diante da inexistência de regulamentação da greve no serviço público, o movimento configurará simples falta ao serviço, sendo essa questão regulamentada pela legislação em vigor, qual seja, a Lei 8112/90.

Em decorrência, os dias de greve não devem ser remunerados<sup>108</sup>, visto que, para a administração, haverá ausência no serviço sem justificativa prevista em lei.

Outro argumento utilizado por essa linha de pensamento é o fato da não permissão de abono de faltas decorrentes da participação de servidores em greve (art. 1º, I)<sup>109</sup>, pelo Decreto nº 1480, de 3 de maio de 1995, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em casos de paralisações dos serviços públicos federais enquanto não regulado o disposto no art. 37, inciso VII da Constituição.

Além disso, o servidor participante da greve, que falte mais de trinta dias consecutivos, deverá ser demitido por abandono de cargo<sup>110</sup>; aquele que participe de greves intercaladas e, por esse motivo, falte sessenta dias intercalados, durante o período de doze meses, será penalizado na modalidade inassiduidade habitual<sup>111</sup>; além disso, o servidor descumprirá certos deveres, como o de ser assíduo e pontual

---

<sup>108</sup> A respeito, deve-se observar o que dispõe o art. 44, inciso I da Lei 8.112/90: "O servidor perderá: I – a remuneração do dia em que faltar ao serviço, sem motivo justificado."

<sup>109</sup> Nesse sentido, o art. 1º dispõe o seguinte: "Até que seja editada a lei complementar a que alude o art. 37, inciso VII, da Constituição, as faltas decorrentes de participação de servidor público federal, regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em movimento de paralisação de serviços públicos não poderão, em nenhuma hipótese, ser objeto de: I – abono;"

<sup>110</sup> Segundo o art. 138 da Lei 8.112, "Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de trinta dias consecutivos."

<sup>111</sup> O art. 139 da Lei dos servidores públicos federais possui a seguinte redação: "Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço, sem causa justificada, por sessenta dias, interpoladamente, durante o período de doze meses."

(art. 116, X)<sup>112</sup>, bem como não estará respeitando proibições, como a de não poder se ausentar do serviço durante o expediente sem prévia autorização do chefe imediato (art. 117, I)<sup>113</sup>.

Por essa forma de entender o direito de greve, o servidor público participante do movimento, para não incorrer em determinadas penalidades passíveis de demissão, terá que, por exemplo, no trigésimo primeiro dia de greve, voltar a trabalhar para não configurar o abandono de cargo e, regressar ao trabalho de forma definitiva no sexagésimo primeiro dia para que não incida na pena de demissão por inassiduidade habitual.

Por outro lado, a perda da remuneração e a advertência por impontualidade e assiduidade, bem como por ausência sem prévia autorização do chefe imediato serão irremediáveis.

Para ratificar a posição que defende a perda da remuneração, colaciona-se aqui o julgado de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança, o qual teve como relator o Ministro Edson Vidigal do Superior Tribunal de Justiça:

CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL. DIREITO DE GREVE. DESCONTOS NOS VENCIMENTOS E CÔMPUTO DOS DIAS PARADOS PARA EFEITO DE PERDA DO DIREITO ÀS FÉRIAS. MANDADO DE SEGURANÇA. RECURSO. 1. A greve de servidor público continuará ilegal enquanto não for editada lei complementar determinada pela Constituição Federal, Art. 37, VII. 2. Cabe ao servidor justificar perante a administração a ausência anotada nos dias de greve, quer para efeito do desconto, quer para que não se compute os dias com o objetivo de retirar-lhes o direito às férias. 3. Abonar faltas de servidor público nos dias de greve significa reconhecer a legalidade da greve. 4. Recurso conhecido e não provido.<sup>114</sup>

No mesmo sentido, tem-se o seguinte julgado:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. DIREITO DE GREVE. DESCONTOS DOS DIAS PARADOS. LEGALIDADE. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDO DE SEGURANÇA. 1. O direito de greve previsto no artigo 37, VII, da CF, depende de regulamentação por lei complementar. 2. Na ausência da referida lei, é legal o desconto dos dias não trabalhados. 3. Recurso ordinário improvido.<sup>115</sup>

<sup>112</sup> Referido artigo dispõe: "São deveres do servidor: X – ser assíduo e pontual ao serviço;"

<sup>113</sup> O art. 117 do estatuto dos servidores federais afirma: "Ao servidor é proibido: I – ausentar-se do serviço durante o expediente, sem prévia autorização do chefe imediato;"

<sup>114</sup> (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 8811/RS. Rel. Min. Edson Vidigal. DJU: 20.09.1999, p. 70).

<sup>115</sup> (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 5865/MG. Rel. Min. Anselmo Santiago. DJU: 07.12.1998, p. 112).

Em contrapartida a essa corrente doutrinária, tem-se aqueles que defendem o exercício do direito de greve de imediato e, por consequência, a continuidade da remuneração durante os dias do movimento.

Nesse sentido, a falta seria justificada pelo direito de greve garantido constitucionalmente aos servidores. Em decorrência disso, não haveria a possibilidade de aplicação de nenhuma penalidade. O direito garantido pela Constituição exclui a possibilidade de aplicação de sanções presentes em leis infraconstitucionais. Haverá a manutenção do pagamento.

A perda da remuneração, seria uma forma de limitar o exercício do direito de greve. Em um movimento que, geralmente, reivindica-se o aumento de salários por problemas econômicos dos servidores, suspender a remuneração dos mesmos seria um contra-senso e uma violação ao exercício de um direito garantido constitucionalmente.

Deve-se aqui, no entanto, destacar que a remuneração não deverá ser afastada desde que os servidores respeitem os limites impostos pela mesma constituição que lhes garante o direito de greve, bem como por analogia, enquanto não surge a lei específica exigida, respeitem as leis infraconstitucionais, mais especificamente a Lei 7783/89, que fornece, por exemplo, um rol de atividades essenciais que devem ser mantidas em funcionamento para que não se possa ocasionar sérios prejuízos à população como um todo.

Poder-se-ia sugerir, além desses limites, para que não seja afastada a remuneração, a necessidade de compromisso dos servidores quanto à reposição de horário, possibilitando assim, a estabilização dos serviços como um todo. Com isso, estabelece-se a normalidade dos trabalhos e se evita que a greve seja utilizada como uma forma de descanso pelos servidores. Seria uma forma de mostrar seriedade e comprometimento com o serviço público por parte daqueles que estão reivindicando seus direitos.

Apesar dessa atitude não ser necessária para que o direito de greve possa ser exercido, será bem vista pela sociedade e útil aos cidadãos de maneira geral.

Argumenta-se também que o Decreto 1480/95 não pode prever sanções, visto que não há a possibilidade de regulamentar matéria reservada à lei específica.

Ainda, deve-se ressaltar que a greve e a falta ao serviço são categorias distintas e inconfundíveis. A primeira caracteriza-se por ser um movimento coletivo, com o objetivo de obter melhores condições de emprego e de salários aos agentes

públicos, ao passo que a segunda é um ato individual do servidor, que, sem nenhuma razão juridicamente valorada, deixa de comparecer ao serviço.

Além do mais, durante a greve, o servidor comparece ao serviço, porém, abstém-se de trabalhar, não existindo falta propriamente dita. Nesse sentido é que se defende a existência do ponto paralelo<sup>116</sup>, o qual permite averiguar a presença ou não do indivíduo na paralisação. Assim, não há, de fato, a falta do servidor. Ele é assíduo, porém não trabalha em razão da participação no movimento paredista.

Diante dessas justificativas é que se defende a permanência da remuneração durante a greve dos servidores.

Nesse sentido, tem-se a seguinte sentença proferida em Ação Cautelar aforada pelo Sintrajufe – Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal do Rio Grande do Sul:

...Colhe-se, pois, que a possibilidade de desconto está vinculada à ausência injustificada do servidor ao serviço. Como, porém, considerar injustificada a ausência quando é reconhecida a legalidade e a legitimidade do movimento de greve de que se cogita nos autos? A própria autoridade que proveu a decisão aqui guerreada inicia sua manifestação considerando respeitáveis as razões que visaram demonstrar a legalidade da greve em desenvolvimento. Lamentavelmente, é prática no seio da Administração Pública a reverência às normas de menor hierarquia. Prefere-se a portaria ou decreto, porque de cunho mais concreto, à lei ou à própria Constituição, quando há conflito (diga-se, conflito aparente). (...) Não sendo injustificadas, portanto, as faltas, não há fundamento legal para o pretendido desconto. Pelo contrário. Há lei a impedir o desconto, que prevalece, na ordem jurídica pátria, sobre qualquer decreto. Por todo exposto, defiro a medida liminar para determinar à ré que se abstenha de efetuar o desconto da remuneração dos substituídos, aqui considerados não apenas os sindicalizados, dos dias de paralisação relativos ao movimento de greve de que tratam os autos...<sup>117</sup>

Sobre o mesmo assunto, coloca-se a seguinte decisão na qual foi deferida liminar em favor dos filiados da Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde e Previdência Social – FENASPS, vinculados ao quadro de pessoal da ANVISA:

...7. O direito de greve não foi regulamentado, existindo a Lei nº 7.783, de 28/06/1989 que trata a respeito. No âmbito do serviço público federal, o Governo editou o Decreto nº 1.480, de 3 de maio de 1995, no qual disciplina, em contraste com a Constituição, as restrições para impedir que

---

<sup>116</sup> Livro, geralmente utilizado pelos sindicatos, para colher as assinaturas dos servidores presentes no movimento.

<sup>117</sup> (PORTO ALEGRE, 11ª Vara Federal. Ação Cautelar n. 2000.71.00.016436-0. Juíza Federal Taís Schilling Ferraz. DJU: 20.06.2000)

os trabalhadores exerçam o referido direito. 8. É de elementar sabedoria e compreensão que existindo direito garantido pela Constituição, entendo que é uma das espécies que podem ser inseridas na amplidão do § 2º do artigo 5º da Carta de Garantias do Cidadão, não será possível permitir que as autoridades coatoras, a pretexto de cumprir norma administrativa em contraste com a Carta Magna, suspendam o pagamento dos estípedios dos servidores enquanto exercem direitos legítimos como, sucedâneo de coação e que se transforma em instrumento a impedir que prossigam exercitando o mesmo direito. 9. O ato administrativo da suspensão do pagamento é ilegal e assim fica declarado, devendo ser obstado em face da relevância do direito invocado e do prejuízo irreparável, considerando que os estípedios constituem alimentos e a fome não espera. 10. Com fundamento no art. 7º, inciso II da lei 1.533/51 concedo liminar consistente em determinação às autoridades coatoras para que não suspendam e ajam de forma positiva praticando os atos para materializar os pagamentos dos estípedios dos servidores...<sup>118</sup>

### 3.2 REPOSIÇÃO DE HORÁRIO

A questão envolvendo a possibilidade ou não de reposição de horário é pouco explorada pela literatura jurídica. Nesse sentido, tentar-se-á traçar algumas diretrizes que possam ser adotadas quando da existência do movimento paretista.

Isto posto, deve-se evidenciar que, para quem entende que não há o direito de greve enquanto faltante a lei específica que tem por fim regulamentá-lo, não haverá possibilidade de reposição alguma de horário.

Nesse sentido, tem-se o Decreto nº 1.480 de 1995, que não permite que as faltas decorrentes da greve no âmbito público federal sejam objeto de compensação<sup>119</sup>.

Faltando ao serviço, o servidor terá conseqüentemente o desconto em sua remuneração, não havendo, por conseqüência a necessidade de reposição de horário. Fazer com que o agente público tivesse que perder a remuneração referente ao dia de ausência e, além disso, ter que repor horário para compensar o serviço atrasado seria uma dupla punição, fato esse proibido no direito brasileiro. Estaria, nesse caso, o servidor repondo o horário referente a um período em que não recebeu remuneração alguma.

<sup>118</sup> (BRASÍLIA, 9ª Vara Federal. Processo nº 2006.34.00.011662-4. Juiz Federal Antônio Corrêa. DJU: 18.04.2006)

<sup>119</sup> O art 1º, inciso do II do referido decreto, possui a seguinte redação: "Até que seja editada a lei complementar a que alude o art. 37, inciso VII, da Constituição, as faltas decorrentes de participação de servidor público federal, regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em movimento de paralisação de serviços públicos não poderão, em nenhuma hipótese, ser objeto de: II – compensação,"

As únicas possibilidades de reposição de horário seriam aquelas previstas na Lei 8112/90, as quais dificilmente seriam aplicadas em um contexto de greve já que se referem a períodos pequenos de tempo, durante o horário de expediente, em que o servidor não está presente à repartição, se atrasa, ou sai antecipadamente<sup>120</sup>.

Deve-se frisar que o fato de haver essas formas de reposição de horário não traz como consequência, por parte dessa linha de pensamento, o reconhecimento do exercício do direito de greve sem lei regulamentadora. Torna-se irrelevante haver ou não a greve. Interessa sim, nesse contexto, que o servidor cumpra o seu horário, repondo aquele tempo que deixou de prestar o serviço. Ocorrendo essa reposição, a remuneração será normalmente auferida pelo indivíduo.

De outra forma, para os adeptos do exercício do direito de greve de pronto, a questão da reposição de horário está intimamente ligada ao acúmulo de serviço.

Assim, não havendo atraso nas atividades prestadas pelo Estado, necessidade não haverá de reposição de horário.

Existindo mora na execução dos serviços públicos, inicialmente seria possível defender, mesmo nessa situação, a não necessidade de reposição de horário, visto ser o direito de greve garantido constitucionalmente e não possuir como requisito para o seu exercício um trabalho posterior para compensar as horas faltadas em decorrência do movimento. Dessa maneira, os serviços ficariam pendentes, mesmo havendo a manutenção da remuneração aos servidores durante o período de greve.

Mais centrado parece ser o pensamento de que, em havendo atraso na prestação de serviços no âmbito público, deverá ocorrer a reposição. Independentemente de ser serviço essencial ou não, a prestação das atividades estatais deverá ser colocada em dia quando necessário, mediante o trabalho dos servidores referente ao tempo de duração da greve. Parece ser esse o critério mais salutar e respeitoso, tanto para a população, quanto para os próprios servidores.

Deve-se destacar, contudo, que em caso de não manutenção da remuneração durante a greve, tais servidores deverão ser remunerados pela prestação desses serviços além do expediente normal. Caso contrário, estar-se-ia impondo o trabalho gratuito aos agentes públicos, visto que, nessas circunstâncias,

---

<sup>120</sup> Nesse sentido, há o art. 44, inciso II da Lei 8.112/90: "O servidor perderá: II – a parcela de remuneração diária, proporcional aos atrasos, ausências justificadas, ressalvadas as concessões de que trata o art. 97, e saídas antecipadas, salvo na hipótese de compensação de horário, até o mês subsequente ao da ocorrência, a ser estabelecida pela chefia imediata."

haverá uma compensação de um período em que o servidor não recebeu para prestar serviços, como consequência de estar fazendo greve.

Por outro lado, em caso do não corte do pagamento aos servidores durante o movimento, justo será que os mesmos reponham o horário sem receber nada a mais por isso. Passando-se do montante das horas de greve, necessidade haverá, a partir desse momento, da remuneração do horário de trabalho em excesso efetuado pelo servidor para normalizar as atividades.

Nesse contexto, grande relevância possui o ponto paralelo existente nas greves, na maioria das vezes. Sua importância justifica-se na medida em que permite a contagem das horas não trabalhadas em razão do movimento paredista, e, por consequência, estabelecer um cronograma de reposição referente às horas faltantes.

Em suma, razoável será adotar a necessidade de reposição de horário por parte dos servidores grevistas quando houver atraso no exercício das atividades estatais, independentemente de ser o serviço essencial ou não. Dessa forma, será respeitada a população, destinatária do serviço público, bem como será respeitado o direito dos servidores, que poderá ser exercido mediante o comprometimento de normalização dos serviços atrasados.

### 3.3 CANCELAMENTO DE FÉRIAS

As férias consistem em um direito garantido constitucionalmente, no art. 7º, XVII<sup>121</sup> da Carta Magna, a todos os trabalhadores, sendo o mesmo aplicado aos servidores públicos expressamente no art. 39, § 3º<sup>122</sup> da referida Constituição.

Nos dizeres de REINALDO MOREIRA BRUNO e MANOLO DEL OLMO, as férias “constituem em direito a um descanso anual outorgado ao trabalhador por um período consecutivo ou não, desde que ininterrupto, e para que a ele o trabalhador faça jus, deverá ao menos ter completado um ano de trabalho.”<sup>123</sup>

---

<sup>121</sup> Referido dispositivo legal possui o seguinte conteúdo: “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XVII – gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;”

<sup>122</sup> O § 3º do art. 39 dispõe o seguinte: “Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.”

<sup>123</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira; OLMO, Manolo Del. **Servidor público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 195.

De forma geral, as férias são regulamentadas em níveis infraconstitucionais nos Estatutos dos Servidores Públicos de cada ente da Federação, nos quais são abordadas questões referentes à possibilidade de conversão de alguns dias em pecúnia, às possibilidades de acúmulo e de gozo, etc. Comumente, é estabelecido o prazo de trinta dias<sup>124</sup>, com acréscimo de um terço<sup>125</sup> a mais na remuneração do indivíduo.

Isto posto, cabe adentrar à análise da possibilidade ou não de seu cancelamento em decorrência da greve deflagrada pelos servidores públicos.

Nesse âmbito, como no tópico referente à necessidade ou não de reposição de horário, deve-se ressaltar que a questão carece de maior reflexão e desenvolvimento na doutrina.

Assim, buscar-se-á expor possíveis soluções que possam ser tomadas quando da existência do problema em um contexto de greve.

Dessa forma, para os defensores do não exercício do direito de greve sem lei específica regulamentadora, a falta em decorrência do movimento não traria grandes problemas. Seriam descontados os dias em que o servidor se ausentasse do serviço, mantendo-se o período de férias sem conseqüências.

Para essa forma de pensamento, a única implicação que a greve pode trazer é no caso em que as faltas alterem o período aquisitivo de férias do servidor. Nesse sentido, o Decreto 1.480/95 proíbe que as faltas decorrentes de participação do agente público em greve sejam objeto de cômputo para fins e contagem de tempo de serviço ou de qualquer vantagem que o tenha por base (art. 1º, III)<sup>126</sup>. Conseqüentemente, elástico com as faltas, o período aquisitivo, o servidor não perderá o direito de férias, porém, terá suas férias canceladas e prorrogadas até completar o estágio de tempo exigido por lei. Tomando-se como base a Lei 8.112/90, tem-se em seu art. 77, § 1º, o prazo para que o servidor possa, pela primeira vez gozar as férias, qual seja: doze meses de exercício. Pela necessidade de exercício, o período de possibilidade de fruição das férias será estendido tantos

---

<sup>124</sup> Nesse sentido, destaca-se aqui o art. 77 da Lei 8.112/90: "O servidor fará jus a trinta dias de férias, que podem ser acumuladas, até o máximo de dois períodos, ressalvadas as hipóteses em que haja legislação específica."

<sup>125</sup> A esse respeito, tem-se o art. 76 da Lei acima citada: "Independentemente de solicitação, será pago ao servidor, por ocasião das férias, um adicional correspondente a 1/3 (um terço) da remuneração do período de férias."

<sup>126</sup> Referido decreto dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em casos de paralisações dos serviços públicos federais, enquanto não regulado o disposto no art. 37, inciso VII, da Constituição.

quantos forem os dias de greve, visto que serão considerados faltas injustificadas e não exercício propriamente dito<sup>127</sup>.

De maneira diferente, para quem admite o exercício do direito de greve no serviço público, o cancelamento das férias do servidor deve ser analisado com mais ponderação.

Nesse âmbito, poder-se-ia relacionar a possibilidade de fruição das férias à necessidade ou não de reposição de horário como consequência de grande acúmulo de serviço no setor público.

Assim, não havendo atraso<sup>128</sup>, parece não haver motivo para cancelamento de férias, visto não haver necessidade nem mesmo de reposição de horário.

Existindo atraso nos serviços essenciais, notória será a necessidade de cancelamento de férias dos servidores grevistas até que haja a normalização das atividades. Isso decorrente da própria característica do serviço.

Há, porém, a possibilidade de se defender o cancelamento das férias somente em casos de os percentuais básicos necessários aos serviços essenciais não estarem sendo respeitados. Contudo, essa forma de pensamento, parece elevar de maneira extrema o direito dos servidores, abrandando o valor referente à prestação do serviço à população, foco principal do serviço público.

Da mesma maneira, em se tratando de serviços não caracterizados como essenciais, na existência de atraso das atividades, parece ser acertada a decisão de cancelar as férias para que sejam colocados em dia os serviços. Nesse contexto, recorre-se mais ao respeito à população, bem como ao conteúdo do conceito de serviço público.

Sobre esses serviços não essenciais, idéias também podem surgir no sentido de não ser necessário o cancelamento de férias. Se há a possibilidade de fruição das férias até mesmo com a existência de serviços essenciais atrasados, razão não haveria para proibição quanto aos serviços não considerados essenciais. Dessa maneira, nessas atividades não tão importantes, as férias poderiam ser gozadas havendo ou não atraso na prestação dos serviços públicos.

Parece, no entanto, de melhor razoabilidade adotar o critério do atraso ou não dos serviços independentemente da característica dos mesmos, ou seja, havendo

---

<sup>127</sup> Sobre o assunto, destaca-se o disposto no § 2º do art. 77 da Lei 8.112/90: "É vedado levar à conta de férias qualquer falta ao serviço."

<sup>128</sup> Deve-se destacar que em alguns serviços não será possível a caracterização de atraso. Um exemplo seria o caso de transporte coletivo.

conseqüências na prestação de serviço durante a greve, primeiramente devem-se normalizá-las, para que aí sim, possam os servidores gozar de outros direitos seus. Com isso, faz-se uma ponderação entre a possibilidade do exercício do direito de greve por parte dos servidores e a necessidade de eficiência na prestação dos serviços públicos por parte dos mesmos.

### 3.4 PERDA DE CARGO EM COMISSÃO E DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA

Segundo REINALDO MOREIRA BRUNO e MANOLO DEL OLMO, “o cargo comissionado ou a função de confiança têm traços muito peculiares: o provimento é transitório, a natureza é precária e de direção, chefia ou assessoramento e é, fundamentalmente, um vínculo de confiança, pois há o desempenho de determinadas funções públicas que exigem este liame entre o comissionado e o servidor ou agente assessorado.”<sup>129</sup>

Apesar das semelhanças, as duas figuras possuem diferenças. Nesse sentido, os dois autores acima citados defendem que

as denominadas funções gratificadas constituem-se naquelas atividades existentes na Administração Pública que dispensam criação de um cargo para seu desempenho, porém cujo exercício é imprescindível para a atuação administrativa, sendo realizadas por agentes que já mantêm vínculo anterior com a Administração, acrescendo-lhes um *plus* pecuniário – estabelecido em lei – à remuneração, a partir do que dispõe o art. 37, V, da Constituição Federal.<sup>130</sup>

Também sobre a função de confiança, assevera MARÇAL JUSTEN FILHO: “O cargo em comissão não se confunde com a chamada ‘função de confiança’, que consiste na assunção de atribuições diferenciadas e de maior responsabilidade por parte do ocupante de um cargo de provimento efetivo, ao que corresponde o pagamento de uma remuneração adicional.”<sup>131</sup>

Continua o autor: “a chamada ‘função de confiança’ não consiste numa posição jurídica equivalente a um cargo público, mas na ampliação das atribuições e

---

<sup>129</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira; OLMO, Manolo Del. **Servidor público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 46.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>131</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 594.

responsabilidades de um cargo de provimento efetivo, mediante uma gratificação pecuniária.”<sup>132</sup>

A respeito, afirma ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO que “função é um conjunto de responsabilidades e atribuições às quais não correspondem cargos ou empregos.”<sup>133</sup>

Em relação aos cargos em comissão, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO afirma que os mesmos possuem como características o caráter transitório e não necessidade de concurso para o seu provimento<sup>134</sup>.

Segundo ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO, “os cargos em comissão são preenchidos em caráter temporário. Como dependem de uma relação de confiança, a permanência no cargo fica adstrita à manutenção desta relação. São cargos de livre admissão e exoneração, não se exigindo, portanto, concurso público.”<sup>135</sup>

Isto posto, percebe-se que a função de confiança deve ser exercida por alguém que já mantém vínculo com a Administração<sup>136</sup>, ocupante de cargo de provimento efetivo, recebendo para isso, o servidor designado, uma gratificação pecuniária a mais em seu salário devido à amplitude de suas responsabilidades e atribuições. Por outro lado, os cargos em comissão podem ser exercidos tanto pelos servidores que já fazem parte dos quadros da Administração, quanto por pessoas que sequer prestaram concurso para o ingresso no serviço público, porém, que possuem características e conhecimentos necessários ao desempenho das atribuições do cargo, além de contarem com a confiança de quem os nomeou.

Nesse contexto, torna-se necessário ressaltar que a expressão “livre nomeação” deve ser vista com cuidado, não podendo significar uma nomeação

---

<sup>132</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 594.

<sup>133</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 143.

<sup>134</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 584.

<sup>135</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 145.

<sup>136</sup> Posicionamento contrário possui ALEXANDRE DE MORAES, conforme se expõe: “A alteração da redação do inciso V, do art. 37, pela EC nº 19/98, determinando que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, não alterou esse quadro, permitindo-se, ainda, a delegação do exercício de funções de confiança a pessoas que não pertençam aos quadros da Administração, desde que essas funções não sejam de direção, chefia e assessoramento.” (MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 314)

desarraigada dos princípios vetoriais da Administração Pública, nem da constatação, no candidato, de qualidades que justifiquem a ocupação do cargo. A palavra “livre” não pode significar “arbitrariedade”.

Ainda sobre o assunto, os cargos em comissão possuem remuneração própria, que abrange todas as responsabilidades e encargos possíveis, não sendo, como no caso da função de confiança, um aumento ou uma gratificação a mais devida ao servidor.

A partir dessas considerações, pode-se adentrar na análise das consequências do exercício do direito de greve para os servidores que possuem referidos cargos e funções.

Assim, no caso de prevalecer o entendimento da não possibilidade do exercício de greve, aos servidores públicos possuidores de cargos em comissão e de função de confiança, participantes do movimento paredistas, será possível a perda dos referidos postos<sup>137</sup>.

Baseados que são na confiança e caracterizados pela livre nomeação e exoneração<sup>138</sup>, tais cargos poderão, sem maiores necessidades de fundamentação, ser designados a outros indivíduos.

Nesse sentido, os servidores não ocupantes de cargo de provimento efetivo, exonerados serão do cargo em comissão. Para aqueles que fazem parte do quadro da Administração Pública, também haverá a exoneração do cargo em comissão, porém, continuarão com as atribuições do posto anterior.

Quanto aos servidores possuidores de função de confiança, por serem do quadro de agentes públicos<sup>139</sup>, somente haverá a dispensa da mesma e a consequente volta ao desempenho das atribuições do cargo anterior.

---

<sup>137</sup> A esse respeito, deve-se ressaltar o conteúdo do art. 35 da Lei 8.112/90: “A exoneração de cargo em comissão e a dispensa de função de confiança dar-se-á: I – a juízo da autoridade competente; II – a pedido do próprio servidor.”

<sup>138</sup> Nesse sentido, dispõe o art. 37, II da Constituição da República: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte: II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;”

<sup>139</sup> Quanto ao assunto, o art. 37, V da Carta Magna possui a seguinte redação: “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;”

Para corroborar esse entendimento, o Decreto 1.480, de 3 de maio de 1995 determina que o chefe imediato dos servidores transmita ao órgão de pessoal correspondente uma relação dos agentes que estão faltando em decorrência de participação de greve, discriminando, dentre os relacionados, aqueles ocupantes de cargos em comissão e aqueles que percebem função gratificada (art. 1º, § 1º).

Em seguida, referido decreto, em seu art. 2º, dispõe: “Serão imediatamente exonerados ou dispensados os ocupantes de cargos em comissão ou de função gratificadas constante da relação a que alude o artigo precedente.”

Por último, ressaltando ainda presente posição doutrinária, colaciona-se o seguinte julgado proferido pelo Ministro Jorge Scartezzini:

ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – SERVIDORA PÚBLICA FEDERAL – NOMEAÇÃO PARA CARGO EM COMISSÃO – PRETERIÇÃO – INEXISTÊNCIA – OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E ISONOMIA NÃO DEMONSTRADOS – ATO DISCRICIONÁRIO – ILEGALIDADE – INOCORRÊNCIA – DIREITO LÍQUIDO E CERTO INEXISTENTE – SEGURANÇA DENEGADA. 1 – Não há que se falar em preterição ou ilegalidade quanto à nomeação para cargo em comissão, tendo em vista que tal designação configura ato administrativo discricionário, submetido exclusivamente à conveniência e oportunidade da autoridade pública competente, de livre nomeação e exoneração, considerada a relação de confiança entre o nomeado e o seu superior hierárquico, não podendo o Judiciário adentrar-se no *meritum* adotado pelo mesmo. Precedente (RMS 15.056/BA). 2 – Ausência de direito líquido e certo a ser amparado. 3 – Segurança denegada.<sup>140</sup>

De outra maneira, para quem entende ser possível o exercício do direito de greve no serviço público, deverá haver uma ponderação e uma cautela no que tange à aplicação de conseqüências aos agentes participantes do movimento. Apesar de não ser assunto muito debatido, objetiva-se aqui levantar algumas soluções possíveis para a questão.

Assim, apesar de ser relativamente difícil justificar legalmente a não possibilidade de exoneração ou de dispensa de cargo em comissão e de função de confiança<sup>141</sup>, visto serem cargos e funções de livre nomeação e demissão, deve-se

<sup>140</sup> (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n. 9181/DF. Rel. Min. Jorge Scartezzini. DJU: 08.03.2004, p. 168).

<sup>141</sup> Nesse sentido, afirma VERA MIRNA SCHMORANTZ que “por força de expressa disposição constitucional (artigo 37, II) os cargos de confiança são, por sua natureza, de livre nomeação e exoneração, podendo a chefia competente livremente dispor sobre seu preenchimento, valendo-se para tanto, de critérios subjetivos seus, uma vez preenchidos os demais requisitos legais e regimentais pertinentes, como por exemplo, a de que o servidor nomeado seja servidor público de carreira. Portanto, a menos que se demonstre a ocorrência de arbitrariedade e abuso de poder, não caberá ao Poder Judiciário o exame sobre a nomeação ou exoneração de cargo comissionado.”

atentar para o fato de que, por traz disso, há o direito de greve dos agentes públicos. Este, geralmente visa à melhoria de remuneração e de condições de trabalho, para que assim as atribuições e responsabilidades exercidas possam ser, de forma melhor, efetivada.

Nesse sentido, não se caracterizando graves prejuízos para a função exercida, bem como não havendo ilegalidades e insubordinações durante o exercício da greve, além de existir compromisso por parte do servidor de repor os horários e colocar suas atividades em dia, a chefia ou a autoridade que o nomeou deve atuar com ponderação. Tais situações devem ser consideradas para que o agente não seja exonerado do cargo em comissão ou dispensado da função de confiança, somente pelo fato de participar da greve no âmbito público.

Deve existir uma análise que leve em conta os prejuízos ocorridos com o exercício da greve, os serviços acumulados, a possibilidade de reversão da situação e, principalmente, a possibilidade de, caso levante-se a hipótese de substituição de servidores nos respectivos cargos e funções, normalização da situação, pelos novatos, antes ou em mesmo período de tempo gasto pelos agentes a serem exonerados ou dispensados.

Em suma, havendo greve, não havendo grave insubordinação e, existindo o comprometimento do servidor em trabalhar para que a normalidade das atividades públicas seja restabelecida, parece ser desnecessária a sua exoneração ou dispensa.

Nesse sentido, PALHARES MOREIRA REIS destaca a relação, aliás não existente no âmbito privado, que deve haver entre chefe e servidor durante a greve. a qual se encaixa no contexto dos cargos em comissão e das funções de confiança:

O relacionamento entre chefe e grevistas nunca deve perder de vista que a greve é um momento de crise e que interessa a todos que a instituição supere esse momento, ficando mais forte e mais coesa em torno de seus objetivos, recuperando os prejuízos do período paredista e ganhando em produtividade, como consequência da readequação das relações trabalhistas. Portanto, chefe e grevistas não são inimigos e, no momento seguinte à greve, vão integrar o mesmo corpo funcional. Havendo tratamento respeitoso e não abusivo, de parte à parte, centrado na pauta de reivindicações, não há de se falar em retaliação.<sup>142</sup>

---

(SCHMORANTZ, Vera Mirna. Nota técnica nº 3/2006. **Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central**, Brasília, p. 15, mai. 2006)

<sup>142</sup> REIS, Palhares Moreira. A greve no serviço público. **Informativo Consulex**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 372, mar. 1994.

Isso deve ser levado em consideração, principalmente, quando o agente, no caso de possíveis dispensa de função de confiança ou exoneração de cargo em comissão de servidor componente dos quadros da administração, fica sob a mesma chefia. Tal situação, em não havendo uma justificativa razoável por parte do superior, gerará um clima desagradável, o qual trará prejuízos para o desenvolvimento do serviço público em geral.

### 3.5 CONTAGEM DE TEMPO E CONTRIBUIÇÃO PARA FINS PREVIDENCIÁRIOS

A aposentadoria, para ROMEU FELIPE BACELLAR FILHO, “consiste no direito do servidor que preencher os requisitos da lei, em cessando o exercício de suas atribuições no cargo, passar à inatividade remunerada por proventos. O cargo antes ocupado torna-se vago, e o servidor recebe a qualificação de inativo.”<sup>143</sup>

Nesse contexto, devem-se ressaltar algumas características da aposentadoria dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da Administração, as quais serão importantes para a análise das conseqüências administrativas referentes a esse tópico.

Assim, primeiramente, constata-se o caráter contributivo e solidário do regime de previdência, havendo a contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas<sup>144</sup>. Contributivo porque atualmente há a necessidade de contribuição direta do servidor e não somente do ente público e, solidário, porque deve ser custeado por toda a sociedade, de forma direta e indireta<sup>145</sup>.

Além disso, os proventos a serem percebidos pelo agente público serão calculados de acordo com as remunerações utilizadas como base para as contribuições do próprio servidor aos regimes do art. 40 e do art. 201 da Carta

---

<sup>143</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 154.

<sup>144</sup> A esse respeito, dispõe o art. 40 da Constituição da República: “Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.”

<sup>145</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira; OLMO, Manolo Del. **Servidor público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 283.

Magna<sup>146</sup>. Ademais, deve-se destacar que o valor de tais remunerações deverá ser atualizado na forma da lei<sup>147</sup> para fins de cálculo do benefício.

Outra característica que deve ser analisada é a questão do tempo. Refere-se aqui à necessidade de tempo mínimo de permanência no serviço público e de contribuição para que possa acontecer a aposentadoria voluntária. Nesse sentido, dispõe a Constituição que os servidores serão aposentados voluntariamente, desde que cumprido lapso temporal mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e de cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria (art. 40, § 1º, III). Além disso, há a necessidade de contribuição<sup>148</sup> durante certo período para que possa ser possível a referida aposentadoria<sup>149</sup>. Nesse contexto, percebe-se a necessidade de configuração de um grupo de fatores para que os servidores consigam se aposentar por essa modalidade de aposentadoria, quais sejam: obrigatoriedade de contribuição, tempo mínimo de serviço público, tempo mínimo de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria, bem como exigência de certa idade mínima dos servidores.

Feitas tais apontamentos e, não considerando as situações dos servidores integrantes dos quadros públicos admitidos até 31 de dezembro de 2003, pode-se passar à análise das conseqüências cabíveis, referentes a esse tópico, aos agentes públicos grevistas.

Nesse sentido, não se entendendo existir a possibilidade de exercício do direito de greve, algumas conseqüências relativas à aposentadoria do servidor poderão se configurar.

Assim, para essa linha de raciocínio, a participação na greve configurará falta. Dessa maneira, os dias de greve não serão computados na contagem de tempo mínimo exigível, de permanência no serviço público e também no cargo, para que o

---

<sup>146</sup> Nesse sentido, o § 3º do art. 40 da Constituição possui a seguinte redação: “Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.”

<sup>147</sup> A respeito, dispõe o § 17 do art. 40: “Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.”

<sup>148</sup> Menciona-se, quanto a isso, o § 9º do art. 40 da Constituição: “O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.”

<sup>149</sup> As alíneas do art. 40, § 1º, III da Constituição determinam: “a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.”

servidor possa se aposentar voluntariamente (art. 40, § 1º, III), já que tal disposição constitucional exige o tempo de efetivo exercício do agente público.

Além disso, se essa falta não for entendida como tempo de serviço, trará conseqüência negativa à remuneração do servidor que for colocado em disponibilidade<sup>150</sup> em razão da extinção ou da declaração de desnecessidade de seu cargo<sup>151</sup>, por exemplo.

Para confirmar essas conseqüências e, de certa forma, justificar a sua aplicação, importante torna-se destacar o que dispõe o Decreto 1.480/95, em seu art. 1º:

Até que seja editada a lei complementar a que alude o art. 37, inciso VII, da Constituição, as faltas decorrentes de participação de servidor público federal, regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em movimento de paralisação de serviços públicos não poderão, em nenhuma hipótese, ser objeto de: I – abono; II – compensação; ou III – cômputo, para fins e contagem de tempo de serviço ou de qualquer vantagem que o tenha por base.

Ainda sobre o assunto, havendo falta, conseqüentemente haverá a perda da remuneração. Com isso, o valor que servirá para a base de cálculo da previdência será inferior ao normal, havendo então, uma contribuição menor. Ademais, destaca-se o déficit de tempo de contribuição que irá se configurar na mesma proporção dos dias de duração do movimento paredista, trazendo, com isso, maiores dificuldades ao servidor que quiser se aposentar pela modalidade de aposentadoria voluntária.

Além disso, a redução da remuneração do servidor acarretará uma diferença negativa quando do cálculo dos proventos de sua aposentadoria ao final de sua vida no serviço público, influenciando assim, no montante que deverá receber quando aposentado<sup>152</sup>. Isso ocorrerá porque referido cálculo leva em conta as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência do art. 40 e do art. 201 da Carta Magna (art. 40, § 3º). Sendo a remuneração menor, nem que seja apenas um mês durante todos os anos de exercício do agente público,

---

<sup>150</sup> O art. 40, § 9º da Constituição determina que, para efeito de disponibilidade, será contado o tempo de serviço do servidor.

<sup>151</sup> Nesse sentido, dispõe o art. 41, § 3º da Constituição da República: “São estáveis após 3 (três) anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 3º Extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.”

<sup>152</sup> O benefício é proporcional à contribuição feita pelo servidor. Assim, diminuindo-se a contribuição, haverá, conseqüentemente, uma aposentadoria com valor menor do que seria o normal.

ao final, quando da consideração de todas as remunerações, haverá diferença que não permitirá ao servidor ganhar integralmente aquilo que deveria receber se não tivesse participado da greve.

De outra forma, admitindo-se a possibilidade do exercício do direito de greve, o desfecho da questão deve ser outro. Ressalta-se que, também quanto a esse entendimento, pouca reflexão existe. Devido a esse fato, tentar-se-á levantar algumas idéias e soluções para que, na medida do possível, possibilite-se o exercício de um direito constitucional, por parte dos servidores, sem a aplicação de penalidades que possam trazer grandes prejuízos aos mesmos posteriormente.

Nesse sentido, antes de descontar os dias de greve como faltas na remuneração do servidor, a Administração deve se pautar pelas hipóteses já colocadas nos tópicos anteriores. Assim, constatado o compromisso dos agentes públicos em repor o horário perdido, em normalizar os serviços após o término do movimento, principalmente no que se refere às atividades essenciais da população, além de perceber que não existem ilegalidades ou atos que contrariem preceitos e outros direitos constitucionais, não se deve computar falta referente aos dias de paralisação.

Com isso, o objetivo maior, que é o retorno do desenvolvimento normal dos serviços no âmbito público, com a conseqüente diminuição dos transtornos e problemas ocasionados à população em geral, será alcançado. Concomitantemente, não haverá perda aos servidores, que, exercendo um direito constitucional a eles pertencente, não terão sua remuneração diminuída. Assim, não haverá conseqüências negativas quando das suas aposentadorias, visto que não existirá contagem de tempo e de contribuição deficitárias durante o exercício de greve no serviço público.

### 3.6 ADVERTÊNCIA, SUSPENSÃO E DEMISSÃO

Quanto à advertência, suspensão e demissão, este tópico objetiva analisar, de maneira geral, a possibilidade de suas aplicações.

Nesse sentido, tem-se, como já estudado, para a corrente defensora da não viabilidade do exercício do direito de greve antes da edição de uma lei regulamentadora, a imposição de referidas conseqüências quando do movimento de

greve gerador de fatos passíveis de sanções, como faltas, abandono de cargo, inassiduidade habitual, etc.

Assim, de forma geral, fazendo greve, o servidor incorrerá em algumas atitudes tidas como negativas pela lei<sup>153</sup>. Dessa maneira, sofrerá as conseqüências nela estabelecida para quando da configuração de tais fatos.

Por outro lado, para o entendimento da possibilidade de exercício do direito de greve imediatamente, tais sanções deveriam ser ponderadas, sendo afastadas por serem incompatíveis com a garantia constitucional do direito de greve dos servidores públicos.

O direito elevado ao patamar constitucional não permite que as sanções, estabelecidas em lei infraconstitucional que não aquela específica exigida pela própria Carta Magna, sejam aplicadas aos servidores. Isso não significa, contudo, um absoluto desregramento do instituto, devendo o mesmo respeitar outros direitos constitucionalmente garantidos, limites exigidos para os serviços essenciais, bem como, por analogia, respeitar algumas diretrizes adotadas no âmbito privado. Havendo essas medidas, razão não há para que se apliquem as penas dispostas na lei infraconstitucional ao exercício racional do direito de greve.

Em suma, as penalidades (advertência, suspensão e demissão)<sup>154</sup> serão aplicadas, no caso de se entender não ser possível o exercício do direito de greve no serviço público, de acordo com a lei que rege os mesmo no âmbito federal<sup>155</sup>. Ao contrário, não poderão ser aplicadas no caso de se entender ser de eficácia contida o dispositivo que garante o direito de greve aos agentes públicos. O entendimento reconhecedor da possibilidade de fazer greve sem lei regulamentadora afastará a imposição de punições desde que o mesmo direito seja exercido nos limites e regras acima já expostas.

---

<sup>153</sup> Ressalta-se que neste trabalho foi dado ênfase à Lei 8.112/90 que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

<sup>154</sup> Destaca-se que tais penalidades estão dispostas, respectivamente, nos artigos 129, 130 e 132 da Lei 8.112/90.

<sup>155</sup> Lei 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

## 4 O DIREITO DE GREVE E A ESTABILIDADE

Analisadas algumas das conseqüências administrativas relacionadas ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos, necessário estudar a aplicabilidade de tais sanções tanto aos servidores que se encontram em estágio probatório, quanto àqueles que já adquiriram a estabilidade no serviço público. Esse exame tem por finalidade destacar a possibilidade de existência ou não de sanções desiguais aos servidores simplesmente pelo fato de possuírem posições diferentes no serviço público, quais sejam: ser estável ou estar em estágio probatório.

Para que se possa chegar a alguma conclusão sobre o assunto, primeiramente torna-se imperiosa a apreensão da figura do estágio probatório, bem como da estabilidade.

### 4.1 ESTÁGIO PROBATÓRIO – CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E FINALIDADES

Primeiramente deve-se ressaltar que o conceito de estágio probatório e sua finalidade estão intensamente interligados. Geralmente, os autores, quando da conceituação do instituto, abordam concomitantemente os seus objetivos ou fins.

Nesse sentido cabe destacar o conceito de HELY LOPES MEIRELLES, para quem o estágio probatório

é o período de exercício do funcionário durante o qual é observada e apurada pela administração a conveniência ou não de sua permanência no serviço público, mediante a verificação dos requisitos estabelecidos em lei para aquisição da estabilidade (idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço, eficiência etc.).<sup>156</sup>

José Cretella Júnior afirma o seguinte:

Depois da nomeação, ocorre a posse (caracterizada pela investidura) e o funcionário entra em exercício, ficando, porém, em observação durante certo período de tempo, variável de país a país, para que possa confirmar ser possuidor de predicados ou requisitos morais e profissionais tidos como indispensáveis para o bom desempenho do cargo que lhe é confiado.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1990. p. 383-384.

<sup>157</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 460.

Para MARÇAL JUSTEN FILHO “o estágio probatório consiste no período de três anos de efetivo exercício, computados a partir da data do início do exercício das atribuições, durante o qual serão avaliadas a aptidão e a capacidade do servidor provido por nomeação em cargo efetivo.”<sup>158</sup>

PAULO MODESTO analisa o instituto como sendo um específico processo administrativo, caracterizando-o, nesse sentido, como “o processo administrativo de avaliação, adaptação e treinamento em efetivo exercício a que estão submetidos os que ingressam em cargos públicos em virtude de aprovação em concurso público. O ato final do processo de estágio probatório é a confirmação do servidor ou o seu desligamento do serviço.”<sup>159</sup>

Já para MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, não levando em consideração a finalidade do estágio probatório, conceitua-o como sendo “o período compreendido entre o início do exercício e a aquisição da estabilidade.”<sup>160</sup>

Com a exposição das conceituações acima, percebe-se que, de maneira geral, por parte dos autores, há a referência a um lapso temporal, no qual o servidor está em exercício, bem como à característica de que a Administração Pública está sempre vigilante quanto à capacidade do servidor para exercer o cargo público.

Além disso, pode-se destacar também, dentre outras, certas características do estágio probatório, tais como o fato de ser aplicado apenas aos cargos de provimento efetivo e de ser um requisito para a aquisição da estabilidade do servidor no serviço público.

Nesse contexto, necessário se torna ressaltar que a Emenda Constitucional nº 19 acabou por trazer mudanças importantes, dando outra forma à figura do estágio probatório.

Nos dizeres de PAULO MODESTO, “essas providências buscaram impedir que o estágio probatório continuasse a ser uma simples exigência formal, sem efetividade como processo de avaliação e adaptação dos agentes públicos à atividade normal do Estado.”<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 606.

<sup>159</sup> MODESTO, Paulo. Estágio probatório: questões controversas. **Fórum de contratação e gestão pública – FCGP**, Belo Horizonte, v. 1, n. 7, p. 759, jul./ 2002.

<sup>160</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 574.

<sup>161</sup> MODESTO, Paulo. Estágio probatório: questões controversas. **Fórum de contratação e gestão pública – FCGP**, Belo Horizonte, v. 1, n. 7, p. 759, jul./ 2002.

A primeira modificação foi quanto ao prazo, que, anteriormente, era de dois anos após o início do efetivo exercício. Com a Emenda Constitucional, o lapso de tempo passou a ser de três anos de efetivo exercício, período pelo qual será analisada a conveniência ou não do servidor para o serviço público.

Outra mudança ocorrida no contexto do estágio probatório, e de suma importância, é a referente à obrigatoriedade de avaliação especial<sup>162</sup> de desempenho por comissão instituída para tal finalidade, como requisito para a aquisição da estabilidade.

Com essa alteração, a estabilidade passou a não mais ser algo adquirido sem esforço algum, apenas com a decorrência da passagem do tempo. Passou a haver então a necessidade de se considerar a vida funcional do servidor, avaliar seu desempenho nas funções exercidas, possibilitando assim verificar se tal indivíduo será apto e qualificado para o cargo ou não.

Referida avaliação não precisa ser necessariamente concentrada em um único ato, podendo ser feita em várias etapas para que assim se possa auferir a evolução e a capacidade do agente ao longo do tempo. Contudo, é obrigatória, visto não ser mais aceita apenas a decorrência do prazo temporal para que se finde o período do estágio probatório e se adquira a estabilidade.

Isto posto, importante é a análise dos critérios dessa avaliação. Nesse sentido, observa-se que eles são todos de caráter objetivo, evitando assim, na maioria das vezes, que possa haver discricionariedade por parte de quem os avalia. Há apenas um pequeno espaço de subjetividade quanto à pontuação em relação aos critérios. Porém, deve-se ressaltar que todas essas avaliações podem ser contestadas pelos servidores, fato que possibilita aos mesmos desfazerem, sob argumentação consistente, qualquer provável perseguição, falha ou mau juízo existentes por parte do avaliador.

Tais critérios estão presentes no art. 20, da Lei 8.112<sup>163</sup>, de 1890: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

---

<sup>162</sup> Sobre o assunto, Ana Luísa Celino Coutinho afirma que “seria um procedimento formal e individualizado daquilo que já se fazia, ou deveria se fazer, durante o estágio probatório”. (COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor público**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 99)

<sup>163</sup> Essa lei também dispõe, no § 1º do art. 20, que: “Quatro meses antes de findo o período do estágio probatório, será submetida à homologação da autoridade competente a avaliação do desempenho do servidor, realizada de acordo com o que dispuser a lei ou o regulamento do sistema de carreira, sem prejuízo da continuidade de apuração dos fatores enumerados nos incisos I a V deste artigo”.

Quando da avaliação propriamente dita, tais critérios são subdivididos, em itens correlacionados ao assunto, para que assim se possa avaliar de forma mais específica o servidor. A cada item é dada uma pontuação que varia de 1 a 5: 1 (nunca ou muito pouco); 2 (raramente ou pouco); 3 (às vezes ou razoavelmente); 4 (frequentemente ou muito); 5 (sempre ou profundamente).

Após a aferição de nota a cada item, soma-se a pontuação total referente ao critério em análise. Feito isso, examina-se então se essa nota está de acordo com a pontuação mínima exigida pelo órgão ou não. Posteriormente, coloca-se a avaliação a disposição do servidor para que o mesmo expresse a sua concordância ou se manifeste, expondo os motivos de sua não aceitação.

Para exemplificar, colaciona-se aqui a avaliação feita pelo Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região<sup>164</sup>.

### Avaliação Funcional

Fator	Item	Questão	Nota
1	-	Assiduidade	
	1	Cumpra o horário de trabalho.	
	2	Só se ausenta do local de trabalho com o conhecimento e autorização da chefia imediata.	
2	-	Disciplina	
	1	Observa as normas legais e regulamentares do tribunal relativas ao trabalho e à apresentação pessoal.	
	2	Observa a hierarquia profissional e cumpre com presteza as atribuições e encargos recebidos.	
	3	Trata com urbanidade as pessoas no ambiente de trabalho interno e externo.	
3	-	Capacidade de iniciativa	
	1	Apresenta idéias, sugestões e informações que possam contribuir para a melhoria do trabalho.	
	2	É capaz de tomar decisões em situações habituais.	
	3	Desenvolve o trabalho, mesmo sem receber orientação específica.	
	4	Troca experiência com outros colegas e os auxilia na busca de soluções relativas a problemas de trabalho.	
4	-	Produtividade	
	1	O volume de trabalho produzido é proporcional à sua complexidade.	
	2	Executa o trabalho no prazo previamente acordado com o chefe imediato.	
	3	Aplica as instruções necessárias à execução do trabalho.	
	4	O nível de atenção e de interesse que dispensa ao trabalho é suficiente para levar a um	

<sup>164</sup> Dados fornecidos pela Secretaria de Recursos Humanos do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região.

		resultado de boa qualidade.	
	5	Analisa, de forma criteriosa, com base na legislação pertinente e nas decisões do tribunal, as questões em exame.	
	6	Assimila, com facilidade e rapidez, as tarefas que lhe são transmitidas, mesmo aquelas que fogem à sua rotina.	
	7	Conhece o serviço que executa.	
	8	Comunica-se de forma objetiva.	
5	-	Responsabilidade	
	1	Exerce com zelo e dedicação as atribuições do trabalho.	
	2	Zela pela economia do material e pela conservação do patrimônio do Tribunal.	
	3	Cumprir os compromissos de trabalho nos prazos estabelecidos.	
	4	Mantém-se atualizado com relação à legislação pertinente e à jurisprudência do Tribunal.	
	5	Revisa e aprimora os trabalhos.	
	6	Assume as conseqüências de suas próprias atitudes.	
	7	Procura se atualizar e aperfeiçoar.	

#### Notas obtidas pelo avaliado

Fatos	Pontuação Mínima	Pontuação Máxima	Nota obtida pelo avaliado
Responsabilidade	18	35	
Assiduidade	9	15	
Disciplina	12	20	
Capacidade de iniciativa	15	25	
Produtividade	21	40	

Não sendo aprovado no estágio probatório, o servidor será exonerado<sup>165</sup>. Também poderá ser demitido<sup>166</sup> em caso de prática de alguma infração funcional durante o seu decorrer. Para isso, no entanto, deverão ser respeitados os direitos constitucionais do contraditório e da ampla defesa<sup>167</sup>.

Feito esse estudo, deve-se ainda ressaltar o fato de que o estágio probatório visa analisar as aptidões do servidor em relação ao cargo que está ocupando. Disso, pode-se afirmar que, havendo a mudança de cargo por parte do agente, o mesmo deverá passar por outro estágio probatório referente ao novo posto. O objetivo da administração pública será avaliar o indivíduo quanto à capacidade de exercer as

<sup>165</sup> Nesse sentido, dispõe o § 2º do art. 20 da Lei 8112: "O servidor não aprovado no estágio probatório será exonerado ou, se estável, reconduzido ao cargo anteriormente ocupado, observado o disposto no parágrafo único do art. 29."

<sup>166</sup> Segundo Marçal Justen Filho, a demissão "é uma sanção consistente na extinção do vínculo estatutário mantido pelo Estado com um servidor em virtude da prática de ato reprovável, nos termos da lei." (JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 644)

<sup>167</sup> A respeito, cita-se aqui a Súmula 20 do Supremo Tribunal Federal: "É necessário processo administrativo, com ampla defesa, para demissão de funcionário admitido por concurso", bem como a Súmula 21 da mesma Corte: "Funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado nem demitido sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade".

funções referentes à nova posição do cidadão dentro do serviço público. Por isso, afirma-se que o estágio probatório refere-se ao cargo e não ao serviço público.

Sobre o tema em si, PAULO MODESTO afirma que “agente empossado, submetido a processo de estágio probatório, detém status jurídico de agente público, as garantias do devido processo legal e goza dos mesmos direitos e deveres dos servidores estabilizados e efetivados, salvo aqueles que guardem incompatibilidade com a sua condição precária<sup>168</sup>”<sup>169</sup>.

De toda essa análise sobre o estágio probatório, percebe-se que ele se caracteriza por ser o período em que a administração pública avalia objetivamente o servidor quanto às suas aptidões e capacidades para o exercício das funções relacionadas ao seu cargo. Poderá o indivíduo ser demitido a qualquer tempo se se caracterizar infração à qual seja cominada pena de demissão. Não ocorrendo esse fato, ao final do estágio probatório o servidor poderá ser exonerado, ser reconduzido ao cargo anterior se estável for ou adquirir a estabilidade no serviço público.

#### 4.2 ESTABILIDADE – CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E FINALIDADES

Após uma análise geral sobre o estágio probatório, cabe agora analisar alguns aspectos sobre a estabilidade, momento culminante do instituto examinado anteriormente.

Isto posto, iniciando-se pelo conceito, pode-se citar o que afirma ALEXANDRE DE MORAES:

Estabilidade é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado por concurso público em caráter efetivo, tenha cumprido o estágio probatório; ou seja, a estabilidade consiste na integração do servidor ao serviço público, depois de preenchidas as condições fixadas em lei, e adquirida pelo decurso de tempo.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> Segundo o autor, essa condição “diz respeito apenas a sua plena integração no cargo isolado ou de carreira (efetivação), pois esta integração depende de sua confirmação ao final do estágio”. Um exemplo seria o fato de que o servidor estável, quando da extinção de seu cargo ou da declaração da desnecessidade do mesmo, será colocado em disponibilidade, ao passo que o servidor em estágio probatório perderá o seu cargo. (MODESTO, Paulo. *Estágio probatório: questões controversas. Fórum de contratação e gestão pública – FCGP*, Belo Horizonte, v. 1, n. 7, p. 758, jul./ 2002)

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 768.

<sup>170</sup> MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 991.

Para MARÇAL JUSTEN FILHO, “a estabilidade consiste em garantia contra a exoneração discricionária, submetendo a extinção da relação estatutária a processo administrativo ou judicial destinado a apurar a prática de infração a que seja cominada a pena de demissão, ressalvada a hipótese específica de perda do cargo para redução das despesas com pessoal.”<sup>171</sup>

Já para ANA LUÍSA CELINO COUTINHO “a estabilidade é o direito do servidor público de permanecer vinculado à pessoa estatal em razão de trabalho, sendo a ineficácia deste vínculo subordinada a evento futuro e incerto, dentre os previstos em lei (possibilidades de perda da estabilidade).”<sup>172</sup>

Sobre o assunto, MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS, defende que “estabilidade é a garantia que a CF estabelece para o servidor público que desempenha seu *múnus* com dedicação e afinco, em cargo de provimento efetivo após o transcurso do estágio probatório de três anos.”<sup>173</sup>

Relacionado à conceituação, estudar os fundamentos, as justificativas e os motivos da estabilidade também propiciam um maior conhecimento desse instituto. Nesse sentido, pode-se dizer que a estabilidade tem por fundamento garantir um profissionalismo no âmbito do setor público, visto que, com ela, não há uma ocupação temporária dos cargos; assegurar a impessoalidade e independência do agente, na medida em que possibilita o agir direcionado aos objetivos públicos, os quais não se relacionam com vantagens pessoais; e, além disso, garantir também transparência no setor público, propiciando o desempenho correto das funções sem favoritismos.

#### Nos dizeres de ANA LUÍSA CELINO COUTINHO

o fundamento da estabilidade do servidor encontra sua justificativa de existência, em última análise, no interesse público, na medida em que uma prestação de serviços eficaz, imparcial e de qualidade só se consegue através de um quadro de pessoal eficiente. Para se obter isto, além de concurso público, avaliação periódica de desempenho e um certo tempo de exercício, fundamental na aquisição de experiência, o Estado necessita oferecer algumas vantagens, como, por exemplo, a estabilidade, para atrair as pessoas mais capacitadas para o serviço público.<sup>174</sup>

<sup>171</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 609.

<sup>172</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor público**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 83.

<sup>173</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Lei nº 8112/90 interpretada e comentada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005. p. 100.

<sup>174</sup> COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor público**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 85.

Além de seus fundamentos, necessário destacar seus requisitos. Nesse sentido, a doutrina, de maneira geral, os enumera da seguinte maneira: concurso público; nomeação para cargo de provimento efetivo; estágio probatório, compreendido aqui os três anos de efetivo exercício, e a aprovação em avaliação especial de desempenho<sup>175</sup>.

Assim, presentes os requisitos, o servidor público adquirirá a estabilidade e também alguns direitos decorrentes de tal aquisição, tais como: direito à reintegração, à disponibilidade e ao aproveitamento<sup>176</sup>.

Já estável, o servidor somente poderá ser demitido em virtude de sentença judicial transitada em julgado (art. 41, § 1º, I da Constituição da República); mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa (art. 41, § 1º, II); mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa (art. 41, § 1º, III); e no caso de a despesa com pessoal ativo e inativo do ente da federação para o qual trabalha o indivíduo tiver excedido os limites estabelecidos em lei complementar, e já tiverem sido reduzidas em 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança, como também se já tiverem sido exonerados os servidores não-estáveis (art. 169, § 4º).

Ainda, duas observações são pertinentes: a primeira diz respeito ao fato de que não se pode confundir estabilidade com efetividade, visto que esta está vinculada ao cargo em que há o ingresso por concurso público e é pressuposto daquela, pois a estabilidade só é alcançada pelos servidores efetivos. Os servidores de cargo de provimento em comissão (ocupado em caráter transitório) não adquirem estabilidade.

Outra questão a ser destacada é de que a estabilidade se dá no serviço público, não sendo assim, relacionada ao cargo, como acontece com o estágio probatório. Na verdade ela acaba sendo uma garantia do servidor e não um atributo do cargo.

---

<sup>175</sup> Reinaldo Moreira Bruno e Manolo Del Olmo entendem que os requisitos são os seguintes: concurso público; nomeação para cargo de provimento efetivo; submissão e aprovação durante o estágio probatório e cumprimento de três anos de efetivo exercício, com submissão, ao final do período, a avaliação especial de desempenho. Acabam, assim, por colocar a avaliação especial de desempenho dissociada do conceito de estágio probatório. (BRUNO, Reinaldo Moreira; OLMO, Manolo Del. **Servidor público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 109)

<sup>176</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 574.

Feitos todos esses apontamentos, pode-se dizer que a estabilidade visa propiciar ao servidor público uma segurança quanto ao seu cargo, tornando a vinculação jurídica entre o indivíduo e o Estado mais forte e mais difícil de ser rompida. Esse direito de permanecer, de continuar no serviço público, faz com que o servidor possa exercer suas funções com maior tranquilidade, de forma imparcial, mais tranqüila e sem receio.

#### 4.3 SANÇÕES APLICÁVEIS A CADA ESPÉCIE DE SERVIDOR

Após o exame dos institutos acima, cabe analisar a possibilidade ou não de aplicação de diferentes sanções aos servidores devido à condição que se encontram dentro do serviço público (servidores estáveis e servidores em estágio probatório).

Primeiramente, sobre o assunto, deve-se destacar que o direito de greve previsto no art. 37, VII da Constituição da República, por interpretação sistemática do art. 37, VI<sup>177</sup>, refere-se ao servidor público civil. Nesse sentido, tal direito reporta-se ao gênero servidor público, não fazendo a Carta Magna qualquer distinção sobre a possibilidade ou não de exercício do direito em relação aos servidores estáveis ou em estágio probatório. Antes de serem servidores em estágio probatório ou estáveis, eles fazem parte do gênero servidores públicos.

Nesse contexto, cabe ressaltar que os servidores em estágio probatório têm assegurados, salvo exceções<sup>178</sup>, todos os direitos previstos aos demais servidores, tais como o de igual remuneração, direito ao devido processo legal (art. 5º, LIV), ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV), etc. Dessa assertiva, pode-se afirmar que o direito constitucional de greve dos servidores públicos também deverá ser assegurado de forma igual a todos os servidores.

Ademais, a estabilidade objetiva propiciar uma maior segurança ao servidor público, porém, não estabelece vantagens em relação a conseqüências decorrentes do exercício de certos direitos ou imunidades. A aplicação de possíveis sanções deverá ser a mesma para os dois tipos de servidores em questão.

---

<sup>177</sup> O inciso VI do art. 37 da Constituição possui a seguinte redação: "é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;"

<sup>178</sup> Como exemplo, poder-se-ia citar o fato de que os servidores estáveis possuem o direito de disponibilidade, aproveitamento e reintegração, além de possuírem uma posição hierárquica superior em relação aos servidores em estágio probatório quanto ao critério de demissão descrito no art. 169. § 4º da Constituição da República.

Além disso, destaca-se que o instituto do estágio probatório visa, precipuamente, observar se o indivíduo preenche os requisitos objetivos que possam comprovar sua aptidão ao cargo público. Esse fato demonstra que o exercício do direito de greve não pode configurar falta de habilitação para a função pública. A greve não faz com que o indivíduo possa ser considerado inapto para o cargo. Dessa maneira, não pode ser o servidor penalizado pelo exercício de um direito próprio.

Depreende-se, com isso, que os objetivos do estágio probatório e da estabilidade não são feridos com o exercício do direito de greve, tanto pelo servidor estável, como pelo servidor em estágio probatório. Tal fato, não possibilita a diferença de tratamento entre referidos agentes públicos.

De tudo o exposto, o melhor entendimento parecer ser o de que não se pode permitir a aplicação de diferentes sanções em relação aos servidores em análise, sob pena de se ferir um dos princípios basilares do constitucionalismo brasileiro, qual seja: o princípio da igualdade<sup>179</sup>, pelo qual todos devem ter tratamento idêntico pela lei, na medida de suas igualdades, vedando-se por consequência, arbitrariedades e discriminações absurdas, em que o elemento discriminador acaba não se encontrando a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> Nesse sentido, possui, o art. 5º da Constituição da República, a seguinte redação: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:"

<sup>180</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 31.

## 5. CONCLUSÃO

O direito de greve no serviço público, na esteira do acontecido no âmbito privado, evoluiu consideravelmente, passando de delito a direito constitucionalmente garantido.

Referida garantia foi albergada, no Brasil, pela Constituição da República de 1988, em seu art. 37, VII.

Tal dispositivo, porém, será aplicado apenas aos agentes administrativos, especificamente em relação aos servidores públicos, ou seja, aqueles regidos pela via estatutária e ligados, de maneira geral, à administração direta e às autarquias. Não há possibilidade de aplicação aos empregados públicos, já que os mesmos são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, sendo-lhes aplicada a Lei de greve do âmbito privado (Lei 7783/89).

Como consequência da expressa disciplina constitucional do direito de greve, discussão não há mais sobre a possibilidade ou não de sua existência.

Polêmica existe quanto à possibilidade do exercício do direito de greve no setor público enquanto não há lei específica regulamentando tal garantia. Dessa controvérsia resultam dois entendimentos: de um lado, não ser permitido o exercício da greve no âmbito público, por se tratar, o dispositivo constitucional garantidor de tal direito, de uma norma de eficácia limitada; de outro, admissibilidade da greve no serviço público de pronto, visto ser uma norma de eficácia contida, sendo o direito, dessa maneira, de aplicabilidade imediata. Para essa doutrina, referida lei regulamentadora poderia apenas limitar e estabelecer a amplitude do direito, não podendo negá-lo em hipótese alguma.

Dessa maneira, diante da ausência de legislação específica sobre o assunto, grande insegurança há quanto às consequências administrativas que poderão advir com a existência da greve no serviço público. De forma geral, para a corrente que rechaça a existência da greve sem lei específica regulamentadora, aplicar-se-ão aos servidores públicos federais as penalidades existentes na Lei 8.112/90, bem como aquelas dispostas no Decreto nº 1.480 de 1995. Para a linha de pensamento que permite o exercício do direito de greve, não será possível a imposição das sanções admitidas pela doutrina anterior. Por esse raciocínio, a garantia constitucional do direito afasta a possibilidade de aplicação de sanções dispostas em lei infraconstitucionais que não aquela específica exigida para a regulamentação da

greve no serviço público. Porém, isso não significa o ilimitado gozo do direito. Como parâmetros, colocam-se o respeito aos princípios e direitos previstos constitucionalmente, bem como a utilização de conceitos e regras aplicáveis à greve dos trabalhadores da iniciativa privada, no que forem compatíveis com o âmbito público. Como exemplo, pode-se citar o conceito de serviço essencial.

Contudo, nenhuma das posições acima expostas é tida como absoluta ou possui aplicação mais destaca por parte da jurisprudência. Esse fato provoca prejuízos diversos a vários setores da sociedade.

Aos servidores, a falta da norma traz insegurança jurídica, enfraquecendo assim o exercício do direito ante a ameaça de imposição de eventuais sanções desproporcionais e injustas. À administração relaciona-se a dificuldade de consecução do interesse público em decorrência da falta de recursos humanos postos à disposição. À sociedade como um todo, a ausência de lei acaba gerando uma desorganização no movimento e, conseqüentemente, a descontinuidade na prestação dos serviços públicos.

No entanto, o que se observa na prática é a freqüente existência de greves no setor público sem que se admita o seu exercício e, ao mesmo tempo, sem que haja, geralmente, punição aos servidores pela participação no movimento paredista.

Diante desse cenário, pode-se concluir que, enquanto não há a edição da lei específica exigida pela Constituição, seria mais salutar, tanto para a administração, quanto para os servidores, que se reconhecesse a possibilidade do exercício do direito de greve com as limitações acima expostas (princípios e direitos constitucionais, bem como conceitos e regras aplicados à iniciativa privada).

Com isso, para a administração haveria a possibilidade de estabelecer reposição de horário para normalização das atividades públicas. Atualmente, o que se tem é a greve e, posteriormente, o acúmulo de serviço sem que as horas sejam repostas pelos servidores. Além disso, não seria necessário pensar em demissão dos servidores grevistas, fato que poderia ocasionar perda de material humano altamente qualificado às custas do Estado, para o setor privado. Deve-se colocar, porém, que tal medida é quase impossível de ser tomada pela administração, visto ser de tamanha complexidade logística a troca de vários servidores e o aprendizado dos novatos sem a ajuda de pessoas qualificadas para tanto.

Para os servidores, o direito de greve poderá ser exercido, desde que baseado em limites estabelecidos, fato esse que trará maior segurança aos grevistas quanto às possíveis conseqüências que poderão resultar do movimento.

Em suma, no lugar de uma proibição repressora e ineficaz do direito de greve, melhor será o estabelecimento de alguns limites para o seu exercício enquanto não existir lei específica sobre a questão, tentando-se assim compatibilizar o interesse dos servidores com a necessidade da prestação de serviços públicos por parte do Estado.

Por fim, quanto ao problema pertinente aos servidores estáveis e em estágio probatório, deve-se ter em mente que não será possível a aplicação diferenciada de sanções a tais agentes somente pelo fato de ocuparem posições distintas no âmbito público. O exercício do direito de greve relaciona-se aos servidores em geral, não podendo irradiar conseqüências diversas aos agentes da mesma categoria. Além disso, a prática da greve não pode configurar inaptidão ao cargo público por parte do servidor não estável. O estágio probatório tem como finalidade avaliar objetivamente a capacidade do indivíduo de desempenhar as atividades relacionadas ao cargo que lhe é atribuído. O simples exercício da greve não influenciará nessas aptidões, tornando-se, portanto, impossível a imposição de diferentes sanções aos servidores estáveis e em estágio probatório.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BRASIL. Constituição da República dos Estado Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964. Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 03 jun. 1964.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.070, de 15 de março de 1946. Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 16 mar. 1946.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978. Dispõe sobre a proibição de greve nos serviços públicos e em atividades essenciais de interesse da segurança nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 4 ago. 1978.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 29 jun. 1989.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 19 abr. 1991.

BRASIL. Decreto nº 1.480, de 3 de maio de 1995. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em casos de paralisações dos serviços públicos federais, enquanto não regulado o disposto no art. 37, inciso VII, da Constituição. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 4 mai. 1995.

BRUNO, Reinaldo Moreira; OLMO, Manolo Del. **Servidor público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CAPRARA, Ebe Bruno Massafelli. Considerações preliminares sobre o direito de greve. In: NASCIMENTOS, Amauri Mascaro; VIDAL NETO, Pedro. **Direito de greve**. São Paulo: LTr, 1984.

CARVALHO, Ricardo Motta Vaz de. **A greve no serviço público**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.

CASTILLO, Santiago Pérez del (tradução: Maria Stella Penteado G. de Abreu). **O direito de greve**. São Paulo: LTr, 1994.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. **Servidor público**. Curitiba: Juruá, 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de greve**. São Paulo: LTr, 1993.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Cargos em comissão e função de confiança. **Bda – Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 9, n. 10, p.561-569, out. 1993.

GOVERNO deve enviar ao congresso projeto para regulamentar greve. **Direito do Estado**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/noticias/4509/Governo-deve-enviar-ao-Congresso-projeto-para-regulamentar-greve>> Acesso em: 22 ago. 2007.

GUARINELLO, Norberto. O funcionário público e o direito de greve. In: NASCIMENTO, Amauri Mascaro; VIDAL NETO, Pedro. **Direito de greve**. São Paulo: LTr, 1984.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Greve do servidor público**. São Paulo: Atlas, 2001.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Lei nº 8112/90 interpretada e comentada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MODESTO, Paulo. Estágio probatório: questões controversas. **Fórum de contratação e gestão pública – FCGP**, Belo Horizonte, v. 1, n. 7, p. 757-768, jul./2002.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NAHAS, Thereza Christina. Considerações sobre a greve no serviço público. **Repertório Iob de Jurisprudência**, São Paulo, v.2, n.4, p.115-118, 2ª quinz./fev.2005.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Comentários à Lei de Greve**. São Paulo: LTr, 1989.

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

OLIVEIRA, Carreiro de. **O direito de greve**. [S.l.: s.n.], 1958.

RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005.

REIS, Palhares Moreira. A greve no serviço público. **Informativo Consulex**, Brasília, v. 8, n. 15, p.373-372, mar. 1994.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROMITA, Arion Sayão. A greve dos servidores estatutários e em serviços essenciais no Brasil. In: ROMITA, Arion Sayão et al. **A greve no setor público e nos serviços essenciais**. Curitiba: Gênese, 1997.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos; SILVA, Juliana Araújo Lemos da. Direito de greve do servidor público como norma de eficácia contida. **Revista de direito do trabalho**, São Paulo, v. 30, n. 116, p. 213-231, out./dez. 2004.

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

STF poderá regulamentar direito de greve no serviço público. **Direito do Estado**. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/noticias/3369/STF-poder%C3%A1-regulamentar-direito-de-greve-no-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico>> Acesso em: 23 ago. 2007

SUNDFELD, Carlos Ari. Estágio probatório dos servidores públicos. **Bda – Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 9, n. 7, p.407-414, jul. 1993.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SCHMORANTZ, Vera Mirna. Nota técnica nº 3/2006. **Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central**, Brasília, p. 1-18, mai. 2006.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Temas de direito público**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. **Normas para apresentação de documentos científicos**. Curitiba: Editora UFPR, 2002, v. 2: Teses, dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. **Normas para apresentação de documentos científicos**. Curitiba: Editora UFPR, 2002, v. 6: Referências.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. **Normas para apresentação de documentos científicos**. Curitiba: Editora UFPR, 2002, v. 7: Citações e notas de rodapé.