

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**DANIEL KISHITA ALBUQUERQUE BERNARDINO**

**APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI DE GREVE DO SETOR PRIVADO NO  
ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO**

**FORTALEZA  
2008**

DANIEL KISHITA ALBUQUERQUE BERNARDINO

**APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI DE GREVE DO SETOR PRIVADO NO  
ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará (UFC/CE), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Fernanda Cláudia Araújo da Silva, Ms.

**FORTALEZA  
2008**

DANIEL KISHITA ALBUQUERQUE BERNARDINO

**APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI DE GREVE DO SETOR PRIVADO NO  
ÂMBITO DO SERVIÇO PÚBLICO**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará (UFC/CE), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Fernanda Cláudia Araújo da Silva, Ms.

Aprovada em 17 de Junho de 2008.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Fernanda Cláudia Araújo da Silva (Orientadora), Ms.  
Universidade Federal do Ceará

---

Valeska Alves Alencar Rolim  
Bacharel em Direito

---

Maria Celina Aquino Serra  
Bacharel em Direito

À Maria, pelos momentos inestimáveis e alegres que sua existência representou em minha vida.

À minha querida mãe, Tatsuko Kishita, exemplo insuperável de amor, obstinação e caráter, pelo apoio e dedicação incondicionais.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Tati e William, pelos ensinamentos sempre pautados no respeito ao próximo e na retidão que deve permear nossas condutas.

Às minhas irmãs, Michelle e Milena, pela companhia e paciência que tanto me dedicam.

À Profa. Fernanda Cláudia, pela atenção dispensada na orientação deste trabalho.

Às ilustres componentes da banca examinadora, Valeska e Celina, pela gentileza em aceitar o convite e pelas sugestões acrescentadas à monografia.

À minha querida Daila, pelo incentivo, carinho, companheirismo, dedicação e amor, tão presentes em todos os momentos felizes que compartilhamos.

À Janaína, pela ajuda substancial na elaboração final deste trabalho.

Aos meus amigos, pelos momentos sempre alegres de convívio e pela orientação nos momentos de dificuldades.

“O único lugar onde o sucesso vem antes do trabalho é no dicionário.”  
Albert Einstein

## RESUMO

O presente trabalho analisa as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal acerca do direito de greve do servidor público civil. O exercício deste direito foi viabilizado pelo Tribunal com a edição de regras supletivas baseadas na Lei nº 7.783 de 1989, que regula a greve no setor privado, até que sobrevenha lei específica editada pelo Congresso Nacional. O direito de greve do servidor público é apresentado a partir de uma análise histórica, culminando com os contornos definidos pela Constituição Federal de 1988. Descreve-se a evolução do Mandado de Injunção na ordem jurídica brasileira como importante ferramenta para propiciar a efetivação do texto constitucional. Os limites e condições para o exercício do direito de greve pelo servidor público, assim como a competência para julgamento das ações judiciais relativas a estes conflitos, são abordados de acordo com o direcionamento proposto pelo Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Greve. Servidor público. Mandado de injunção.

## **ABSTRACT**

The present work analyzes the recent decisions of the Supreme Federal Court concerning the civil public servant right to strike. The exercise of this right was enabled by the Court with the publication of supplementary rules based in the 1989, Bill nº 7,783, that regulates strike for private companies, until there is a specific bill edited by the National Congress. The public servant right to strike is presented from a historical analysis, culminating with the lines defined by the Federal Constitution of 1988. It describes the evolution of the Writ of Injunction in the Brazilian juridical system as an important tool to make the constitutional text work effectively. The right of strike limits and conditions for the public server, as well as the competence for ruling about this matter, are considered according with what was proposed by the Supreme Federal Court.

Word-key: Strike. Public servant. Writ of injunction.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>DIREITO DE GREVE</b> .....	<b>11</b>
2.1	Breve histórico .....	11
2.2	Conceito e natureza jurídica .....	13
2.3	Extensão e limites do direito de greve .....	16
<b>3</b>	<b>A GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO</b> .....	<b>19</b>
3.1	Possibilidade e previsão constitucional .....	19
3.2	Norma inscrita no Art. 37, VII, CF: eficácia contida ou limitada? .....	24
3.3	Mandado de Injunção: Evolução do instituto e seus efeitos sobre o direito de greve do servidor público .....	28
<b>4</b>	<b>APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI Nº 7.783/89 À GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO</b> .....	<b>39</b>
4.1	Adequações necessárias à aplicação da Lei nº 7.783/89 no âmbito do serviço público .....	39
4.2	Competência para julgamento da legalidade do movimento paredista.....	45
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>49</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>52</b>

# 1 INTRODUÇÃO

A greve, movimento coletivo de reivindicação que remonta aos primórdios da organização em sociedade, apesar de proibida em diversos momentos históricos, tornou-se paulatinamente um direito do trabalhador, cada vez mais reconhecido e respeitado na ordem jurídica. Com efeito, a evolução do direito de greve foi tamanha que a chamada “Constituição Cidadã”, nos dizeres de Ulisses Guimarães, não poderia deixar de garantir a sua proteção.

Desse modo, o reconhecimento ao direito de greve culminou com a sua inscrição, no texto constitucional da Lei Maior brasileira, no Título II - Dos direitos e garantias fundamentais, especificamente no Capítulo II, que trata dos direitos sociais.

Deve-se levar em conta que o direito de greve sempre foi um instituto ligado ao setor privado, pois que originário da mobilização dos trabalhadores frente aos empregadores. Todavia, a doutrina sempre discutiu a sua aplicabilidade aos cidadãos que exercem suas atividades perante o Estado, quais sejam, os servidores públicos.

A *Lex Fundamentalis* tupiniquim, pondo fim ao dilema doutrinário sobre a existência do direito de greve dos servidores públicos, determinou expressamente, no inciso VII de seu Art. 37, a aplicabilidade desta prerrogativa a estes agentes. Entretanto, condicionou o exercício pleno do direito à edição de lei específica que regulamente seus limites e condições. Esta lei específica, porém, até o momento não foi editada; contudo, a sua inexistência não impediu que os servidores públicos utilizassem os movimentos paredistas como instrumento para as reivindicações frente ao Estado.

A omissão legislativa neste caso, portanto, foi objeto de fundamental relevo para ensejar arbítrios quanto ao atendimento das necessidades essenciais dos administrados, pois que, como não havia limites definidos para a avaliação da legalidade ou ilegalidade do movimento, as greves muitas vezes prejudicaram extremamente a prestação de serviços públicos essenciais.

Contribuindo para a consolidação do estado de indefinição jurídica exposto acima, o Supremo Tribunal Federal (STF), durante bastante tempo, adotou posicionamento acerca dos efeitos do Mandado de Injunção (MI) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADIN por Omissão) que deixavam a situação no mesmo estado em que se encontrava antes da provocação jurisdicional. Assim, reconhecia a omissão legislativa, mas alegava não poder dar qualquer solução para o caso concreto porque, procedendo desta forma, estaria invadindo a competência do Poder Legislativo, afrontando diretamente o princípio da separação dos poderes.

Decorridos muitos anos após a promulgação da Constituição Federal (CF), e igual período de indefinição acerca do exercício do direito de greve do servidor público, no ano de 2007, ao julgar os Mandados de Injunção nº 670, nº 708 e nº 712, o Pretório Excelso reconheceu mais uma vez a omissão legislativa e, modificando seu entendimento acerca dos efeitos deste remédio constitucional, determinou a aplicação subsidiária da Lei nº 7.783/89, que regula a greve no setor privado, aos movimentos paredistas ocorridos no âmbito do serviço público, enquanto não promulgada a lei específica exigida pelo Art. 37, VII, da CF/88.

Com a mudança radical de pensamento da Corte Constitucional brasileira, os efeitos gerados pelas decisões supramencionadas afetarão de forma substancial o tratamento dispensado ao direito de greve do servidor público no seio da sociedade e, principalmente, no mundo jurídico. Portanto, o presente estudo pretende abordar estes efeitos através da análise da decisão prolatada pelos eminentes ministros, assim como das condições delineadas para possibilitar a aplicação subsidiária da Lei nº 7.783/89 à greve do servidor público civil.

## 2 DIREITO DE GREVE

A greve é essencialmente uma manifestação social, contudo, gera efeitos que repercutem amplamente e de forma inegável no mundo jurídico. As implicações originadas pelo seu exercício afetam toda a sociedade, constituindo-se como importante objeto de estudo, tanto por parte das Ciências Sociais, quanto pelo Direito.

Nesta primeira parte do trabalho, tendo em vista a complexidade da greve como instituto jurídico e com o intuito de propiciar um melhor entendimento do tema, optamos por discorrer, de forma sucinta, sobre a evolução histórica da greve e o seu reconhecimento pela ordem jurídica. Em seguida, são apresentadas algumas considerações acerca da natureza jurídica e do conceito de greve, assim como sobre a extensão e os limites ao exercício deste direito.

### 2.1 Breve histórico

A Revolução Industrial, ocorrida entre os séculos XVIII e XIX, resultou no surgimento das grandes indústrias e de uma nova classe social composta pelos trabalhadores destas unidades produtoras.

Durante este início da sociedade industrial, os operários em busca de trabalho se reuniam em praças, onde eram selecionados e recrutados pelos empregadores. Como estes locais eram pontos de grande aglomeração de trabalhadores e tendo em vista as péssimas condições a que eram submetidos, foi questão de tempo para que começassem a se organizar coletivamente, a fim de reivindicar um melhor tratamento por parte dos patrões.

Inicialmente desvalorizada, excluída socialmente e sujeita a uma situação miserável, esta classe social, valendo-se das idéias liberais que fundamentaram a Revolução Francesa de 1789, iniciou um processo coletivo de reivindicação de melhores condições de trabalho e de um conseqüente aumento na qualidade de vida

dos operários. Este tipo de movimento coletivo passou, então, posteriormente, a ser denominado de greve.<sup>1</sup>

A origem da palavra greve advém do nome da praça mais famosa em que os trabalhadores se reuniam na cidade de Paris, a *Place de la greve*.<sup>2</sup> O nome desta praça, entretanto, não é consenso. Alguns estudiosos afirmam que o local tinha esta denominação devido ao acúmulo de gravetos trazidos pelas enchentes do Rio Sena, que ficava próximo à praça.<sup>3</sup> Outros entendem que a denominação se origina da palavra latina *grava*, ou seja, praia de areia, pois que a praça era, na verdade, um local situado nas areias às margens do mesmo rio.<sup>4</sup>

Apesar da controvérsia, é pacífico o entendimento de que a palavra greve sucede do nome da indigitada praça. Sendo assim, como o objetivo do trabalho não condiz com estas minúcias históricas, convém prosseguirmos na apresentação da evolução do instituto.

A greve, no decorrer dos tempos, passou por várias fases: esteve na completa ilegalidade, passou a ser tolerada e, enfim, teve o seu reconhecimento como direito dos trabalhadores. Tal fenômeno ocorreu tanto na Europa como no Brasil, entretanto, em épocas diversas.<sup>5</sup>

No Brasil, até o ano de 1946, a greve não era tolerada como meio de reivindicação de direitos. Durante este período, houve momentos em que foi considerada como delito (Código Penal de 1890); em outras oportunidades, apesar de não ser mais considerada uma conduta criminosa, era tida como um recurso anti-social – como na Constituição de 1937.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> GOMES, Orlando e Élon Gottschalk. *Curso de direito do trabalho*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, pgs. 620 e 621.

<sup>2</sup> SILVEIRA, Francisco Jairo Saraiva. *A greve no direito brasileiro: aspectos sociológicos e jurídicos*. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007, pg.1.

<sup>3</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, pg. 24.

<sup>4</sup> RAPASSI, Rinaldo Guedes. *Direito de Greve de Servidores Públicos*. São Paulo: LTr, 2005., pg. 22, *apud* SILVA, Wesley Adileu Gomes e. *Concretização judicial do direito de greve dos servidores públicos civis na Constituição da República Federativa do Brasil*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, nº 1394, 26 de abril de 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9812>>. Acesso em: 01 de abril 2008.

<sup>5</sup> GOMES, Orlando e Élon Gottschalk. *Curso de direito do trabalho*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, pgs. 620 e 621.

<sup>6</sup> MORENO, Walter Batista. *O direito de greve e suas implicações na ordem social, econômica e jurídica*. Monografia (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, 1989, pg. 20.

Todavia, com a edição do Decreto-lei nº 9.070, de 15 de março de 1946, e a posterior edição da Constituição de 1946, o direito de greve foi reconhecido. A partir do advento da Constituição de 1967, porém, o direito, apesar de reafirmado, foi restringido, sendo vedado expressamente o seu exercício nos serviços públicos e nas atividades consideradas essenciais.<sup>7</sup>

Com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, “o direito de greve foi assegurado em termos amplos como nunca o fora anteriormente”.<sup>8</sup> Assim, o direito foi atribuído aos trabalhadores da iniciativa privada (Art. 9º, CF) e aos servidores públicos civis (Art. 37, VII, CF). Os militares, contudo, não foram contemplados, em virtude de o exercício deste direito ser incompatível com os princípios que regem a atividade, baseada fundamentalmente na rigidez disciplinar e na hierarquia entre seus membros.

Os dispositivos constitucionais que abordam o direito de greve careciam de regulamentação para que o exercício pudesse ser realizado de forma plena. O legislador ordinário, então, disciplinou a greve no setor privado a partir da edição da Lei nº 7.783, de 28 de Junho de 1989.

A greve no serviço público, entretanto, até o presente momento não foi regulamentada, ensejando debates acerca da sua possibilidade e ocasionando diversos problemas à sociedade, porque, a despeito da controvérsia jurídica, os servidores públicos utilizam-se constantemente do instituto para viabilizar a conquista dos seus interesses. Este problema, gerado pela notória omissão legislativa do Estado, é, inclusive, um dos focos principais deste trabalho.

## **2.2 Conceito e natureza jurídica**

O conceito de greve não é unânime na doutrina, existindo diversas definições apresentadas pelos mais renomados estudiosos, todas buscando abordar os requisitos e elementos caracterizadores do instituto.

---

<sup>7</sup> SILVA, Wesley Adileu Gomes e. *Concretização judicial do direito de greve dos servidores públicos civis na Constituição da República Federativa do Brasil*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, nº 1394, 26 de abril de 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9812>>. Acesso em: 01 de abril 2008.

<sup>8</sup> GOMES, Orlando e Élson Gottschalk. *Curso de direito do trabalho*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, pg. 622.

Orlando Gomes e Elson Gottschalk definem a greve como “uma declaração sindical que condiciona o exercício individual de um direito coletivo de suspensão temporária do trabalho, visando à satisfação de um interesse profissional”.<sup>9</sup>

Mauricio Godinho Delgado apresenta o seguinte conceito de greve:

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>10</sup>

Destarte estas e inúmeras outras definições, a Lei nº 7.783/89, que regula a greve dos trabalhadores da iniciativa privada, em seu Art. 2º, considera a greve como “a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”.

Com base nas definições expostas, destacam-se alguns elementos que caracterizam a greve, configurando verdadeiros requisitos para que determinado comportamento seja qualificado como tal.

Desse modo, trata-se de um direito coletivo, não sendo possível a greve de apenas uma pessoa, pois que conferida a faculdade a uma coletividade de trabalhadores e não à esfera individual de cada um deles. Apenas o grupo é titular do direito, tanto que para declarar a greve é imprescindível a aprovação da categoria, sendo o sindicato, de regra, o responsável por presidir as negociações junto aos empregadores.

A sustação das atividades contratuais — ou seja, a paralisação dos trabalhadores — é talvez a mais marcante das características da greve. Ressalte-se que a paralisação é sempre temporária, porque “o movimento só se justifica enquanto perdurar a situação julgada insustentável pelos obreiros”.<sup>11</sup> Assim, qualquer suspensão que exceda ao fim do impasse junto aos empregadores é considerada abusiva. Além disso, a sustação definitiva das atividades pode vir a

---

<sup>9</sup> GOMES, Orlando e Élson Gottschalk. *Curso de direito do trabalho*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, pg. 628.

<sup>10</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 5ª ed. São Paulo: Ltr, 2006, pg. 1412.

<sup>11</sup> SILVA, Wesley Adileu Gomes e. *Concretização judicial do direito de greve dos servidores públicos civis na Constituição da República Federativa do Brasil*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, nº 1394, 26 de abril de 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9812>>. Acesso em: 01 de abril de 2008.

configurar o abandono de emprego e, conseqüentemente, o rompimento da relação contratual por justa causa.

A paralisação das atividades, apesar de necessariamente coletiva, pode abranger a totalidade da categoria ou apenas parte dela. Como exemplo, pode haver uma greve de todos os trabalhadores de determinada empresa ou apenas de um dos setores dela.

O direito de greve foi reconhecido e assegurado pela Constituição Federal, sendo, desta maneira, uma conquista histórica dos trabalhadores. No entanto, o movimento deve ser realizado obrigatoriamente de forma pacífica, sob pena de ilegalidade e responsabilização dos culpados pelos danos ocasionados.

Outro assunto que normalmente levanta debates na doutrina é a qualificação da natureza jurídica dos institutos. Com a greve não poderia ter sido diferente, haja vista os amplos efeitos que gera, possuindo, além do cunho jurídico, um forte aspecto social.

Com efeito, a greve já foi classificada como um simples fato social, sendo objeto, portanto, da Sociologia; posteriormente, com o reconhecimento legal, esta teoria perdeu sentido, posto que passou a ser ligada também ao Direito. Liberdade pública, direito potestativo, poder, autodefesa, dentre outras qualificações, são exemplos de teorias surgidas para definir a natureza jurídica da greve.

De acordo com o ensinamento do eminente Mauricio Godinho Delgado, prevalece o entendimento de que “A natureza jurídica da greve, hoje, é de um direito fundamental de caráter coletivo, resultante da autonomia privada coletiva inerente às sociedades democráticas”.<sup>12</sup> Tais conclusões são albergadas pela própria Constituição Federal, que inseriu expressamente o direito de greve dentre os direitos sociais, coadunando com outros interesses ali positivados, como a liberdade sindical e de associação, e representando um importante e legítimo instrumento de coerção coletiva.

---

<sup>12</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 5ª ed. São Paulo: Ltr, 2006, pg. 1434.

### 2.3 Extensão e limites do direito de greve

O reconhecimento do direito de greve na ordem jurídica brasileira apresenta contornos amplos, de modo que os titulares podem exercê-lo com elevado grau de discricionariedade. Obviamente, não se trata de direito absoluto, tanto que a própria Carta Constitucional determinou ao legislador ordinário que estabelecesse as limitações necessárias para que seja exercido, buscando o respeito ao interesse de todos os atingidos pelos seus efeitos.

Esta liberdade dos trabalhadores é demonstrada claramente na redação do Art. 9º, da CF: “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”.

Através da análise do dispositivo, percebe-se a amplitude do direito, que não é vinculado a qualquer interesse, bastando apenas a deliberação dos trabalhadores a respeito do motivo que enseje a deflagração do movimento. Certamente, este motivo, apesar de não vinculado, terá ainda mais legitimidade se estiver ligado a fatos que possam violar direitos da categoria.

Desse modo, “sob o ponto de vista constitucional, as greves não necessitam circunscrever-se a interesses estritamente contratuais trabalhistas”.<sup>13</sup>

Sendo assim, greves por outros motivos, como políticos, ambientais e de solidariedade, por exemplo, não são proibidas pelo ordenamento. Apesar de incomuns, não se pode negar a possibilidade de paralisações com base nestes fundamentos.

Ademais, a forma de deliberação do movimento prescinde de qualquer autorização que não a dos trabalhadores. O normativo constitucional garante que cabe unicamente a estes a decisão sobre o momento de deflagrar o movimento.

A Lei nº 7.783/89, regulamentadora da greve no setor privado, seguindo os preceitos dispostos no Art. 9º, da Carta Magna, estabelece que compete à assembléia geral da categoria deliberar sobre a paralisação das atividades.

---

<sup>13</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 5ª ed. São Paulo: Ltr, 2006, pg. 1421.

Destarte a amplitude conferida ao direito de greve, e tendo em vista as repercussões geradas pelos movimentos paredistas, o legislador constituinte estabeleceu que o seu exercício deve respeitar certos limites, a fim de não comprometer outros direitos garantidos pelo ordenamento.

Com efeito, os parágrafos do próprio Art. 9º, da CF, preceituam limites que devem ser levados em conta pelos trabalhadores, a fim de garantir que a sociedade não venha a ser sacrificada injustamente e para evitar que condutas antijurídicas e não condizentes com o movimento resem impunes.

O § 1º do citado artigo determina que a lei defina os serviços e atividades essenciais e discipline o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Seguindo as diretrizes constitucionais, a Lei nº 7.783/89, nos Arts. 10 a 13, relaciona os serviços considerados essenciais, assim como o que se entende por necessidades inadiáveis da comunidade, determinando que os grevistas, na segunda hipótese, devem sempre garantir a prestação dos serviços imprescindíveis ao cumprimento do mandamento legal, evitando prejuízos à sociedade.

Além disso, enquanto nos serviços considerados não essenciais o prazo para comunicação prévia aos empregadores sobre o início da paralisação é de 48 (quarenta e oito) horas, a Lei fixa um prazo maior quando se tratar de serviços essenciais: 72 (setenta e duas) horas.

Outra forma de limitação do direito de greve é a possibilidade prevista no Art. 9º da Lei ordinária supracitada, em que também deve ser assegurada, durante o movimento paredista, a presença de equipes de trabalhadores necessárias para evitar a paralisação de serviços ou equipamentos que, com a suspensão das atividades, possam gerar danos irreparáveis ou de grandes proporções. Nestas situações, em caso de descumprimento, é facultada ao empregador a contratação de pessoal, enquanto perdurar a greve, a fim de evitar os prejuízos.

Voltando às limitações impostas pela Carta Magna, o segundo parágrafo do já mencionado Art. 9º impõe a responsabilização daqueles que cometerem condutas abusivas sob o pálio do movimento paredista. O mandamento constitucional, refletido no Art. 15, da Lei de Greve, apenas reafirma o dever de indenizar decorrente de ato ilícito, princípio plenamente observado no conjunto do

ordenamento pátrio e que não poderia ser relativizado no tratamento da greve, sob pena de sacrificar princípios de alta relevância para a lógica jurídica.

Finalmente, apesar do caráter necessariamente coletivo do movimento, é importante destacar que o exercício do direito de greve, assim como o de livre associação sindical, não pode ser imposto. Desta maneira, a adesão ao movimento paredista é escolha individual de cada trabalhador, cabendo ao mesmo decidir o melhor momento para suspender suas atividades laborais.

Assim, condutas que visem a constranger alguém a integrar uma greve ou impedir o seu acesso ao local de trabalho são contaminadas de absoluta ilegalidade e não podem ser praticadas. Por outro lado, os métodos pacíficos de convencimento à adesão e que não afetem a liberdade de escolha do trabalhador são válidos, apresentando-se como instrumentos legítimos para fortalecer a paralisação e dar uma maior efetividade ao movimento.

### 3 A GREVE NO SERVIÇO PÚBLICO

A greve, de acordo com os aspectos históricos apresentados, é um fenômeno social surgido no setor privado. Entretanto, com as evoluções e mudanças orquestradas na sociedade, o movimento paredista passou a ser utilizado como importante instrumento para a reivindicação de direitos por parte dos que empregam sua força de trabalho junto ao Estado.

As controvérsias acerca da possibilidade do exercício deste direito pelos servidores públicos, o tratamento constitucional que é dado ao caso, assim como a evolução do entendimento jurisprudencial em relação ao tema, são os enfoques do presente capítulo.

#### **3.1 Possibilidade e previsão constitucional**

A possibilidade de paralisação dos serviços públicos em decorrência de greve dos servidores estatais é assunto extremamente polêmico, recebendo tratamento diverso quanto à sua legalidade pelos diversos ordenamentos jurídicos ao redor do mundo.

Esta diferença de entendimento é plenamente justificável, pois que extremamente relevantes os princípios em confronto: de um lado, o interesse público a impedir a paralisação dos serviços prestados pelo Estado, por refletirem necessidades indispensáveis a toda a sociedade; de outro, o interesse privado dos servidores – que devem ter garantidas as condições que propiciem o adequado exercício da função pública.

Diante do conflito de interesses em questão, os estudiosos dividiram-se em praticamente duas correntes: uma que veda sumariamente o reconhecimento do direito de greve ao servidor público e outra que defende a sua possibilidade. Esta última corrente, por sua vez, divide-se em duas linhas de pensamento: a que estabelece a vedação apenas em alguns casos e, finalmente, a que permite a greve em todos os setores, desde que respeitadas determinadas condições — a fim de evitar prejuízos irreparáveis à sociedade.

O embate ideológico em pauta funda-se principalmente na maior ou menor relevância atribuída ao princípio da continuidade do serviço público. Segundo os que apresentam restrições ao direito de greve dos servidores públicos, este princípio não pode ser afastado para privilegiar interesses privados, no caso, o dos grevistas. Aduzem que os serviços prestados pelo Estado são essenciais e, por isso, a paralisação dos mesmos pode acarretar o não atendimento a necessidades inadiáveis da sociedade, gerando prejuízos irremediáveis.

Outro ponto alegado pelos que são contrários à legalidade das paralisações por parte dos servidores estatais é a impossibilidade de negociação entre o Poder Público e os grevistas, pois estas partes não podem celebrar acordo ou convenção coletiva, tendo em vista que os direitos e deveres dos servidores são determinados por lei. Destacam que a relação entre os servidores e o Estado não é contratual, mas decorrente de disposição legal.

Ademais, a existência de vantagens normalmente atribuídas aos servidores públicos, como estabilidade e aposentadoria integral, não conferidas aos demais trabalhadores, serviriam de alicerce para fundamentar uma eventual limitação dos direitos daqueles, inclusive o de greve.<sup>14</sup>

A defesa dos partidários da corrente que defende a possibilidade de greve no serviço público é baseada no fato de que nem todos os serviços prestados pelo Estado podem ser considerados essenciais. Na verdade, alegam que existem serviços prestados por particulares que possuem muito mais relevância social do que determinadas atividades exercidas pelo Poder Público.

Quanto à impossibilidade de negociação entre as partes, os que atribuem o direito de greve aos servidores públicos entendem que o acordo celebrado para solucionar o conflito pode ser formalizado através do compromisso de que será apresentado, pelo Poder Público, projeto de lei que contemple o atendimento das reivindicações.<sup>15</sup>

Contestam, ainda, que a existência de determinadas vantagens que os servidores possuem em relação aos trabalhadores da iniciativa privada não poderia

---

<sup>14</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, pgs. 35 e 36.

<sup>15</sup> LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *A greve do servidor público civil e os direitos humanos*. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, nº 54, fevereiro de 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2612>>. Acesso em: 29 de abril de 2008.

ser vista como restrição a outros direitos a eles atribuídos, impossibilitando aos mesmos a reivindicação de melhores condições de exercer a função pública. Sem dúvida, servidor submetido a regime que contemple as condições ideais para o exercício das atividades desempenhará seu encargo com muito mais eficiência e disposição do que o insatisfeito.

Em resumo, ambos os interesses em jogo são de grande relevância, estando profundamente interligados — tendo em vista os servidores serem os responsáveis por, efetivamente, prestar o serviço público. Assim, o melhor entendimento é aquele que preleciona uma ponderação dos valores em questão, ou seja, permite o direito de greve dos servidores públicos, desde que submetido a determinadas condições para o seu exercício.

Adotando-se tal posicionamento, a maior interessada na continuidade dos serviços prestados — ou seja, a sociedade — ficará resguardada, impedindo-se que venha a ser prejudicada por movimentos paredistas abusivos ou que sofra danos originados pela prestação de um atendimento precário por parte de servidores submetidos a péssimas condições de trabalho.

As linhas de pensamento expostas acabaram por influenciar os legisladores, que inseriram nos dispositivos legais os preceitos contidos nas correntes às quais se filiaram e que entendiam refletir os princípios defendidos pelas comunidades a que representavam.

Com efeito, Estados Unidos, Austrália, Chile, Japão, Venezuela, Filipinas, Bolívia e Colômbia são exemplos de países que expressamente proíbem a greve de servidores públicos. Na Noruega, assim como na Finlândia, a vedação ocorre apenas para algumas hipóteses. Em alguns países, como Inglaterra, Israel e Paquistão, não existe regulamentação expressa que defina a legalidade ou ilegalidade do movimento; geralmente há a vedação ou permissão tácita à greve. Na Alemanha, a greve é proibida aos servidores estatutários, vedação esta imposta não por lei formal, mas por expressa decisão do Tribunal Constitucional Federal.

Existem países, entretanto, que permitem expressamente o direito de greve dos servidores públicos, como é o caso do México, Canadá, Portugal, França,

Itália e Grécia. Porém, a permissão, regra geral, não é absoluta, devendo ser garantida a prestação de serviços considerados essenciais.<sup>16</sup>

Conforme mencionado no primeiro capítulo, no Brasil a greve do servidor público era expressamente vedada pelo Art. 157, §7º, da Constituição de 1967, tendo sido reafirmada a proibição pelo Art. 162 da Emenda Constitucional de 1969, que continha a mesma redação do dispositivo proibitivo do normativo constitucional antecedente.

A Constituição de 1988, tida como um ícone das Cartas Constitucionais do mundo moderno, sendo alvo de elogios e homenagens por parte de juristas das mais diversas nacionalidades, positivou, em seu texto, diversas garantias e direitos fundamentais, individuais e coletivos, refletindo o aspecto democrático que tanto inspirou a sua composição.

Coadunando com estes preceitos, a Lei Maior brasileira, indo de encontro ao disposto pela ordem constitucional anterior, garantiu expressamente, em seu Art. 37, inciso VII, o direito de greve do servidor público. A análise deste dispositivo deve ser feita considerando-se o disposto no inciso anterior, que trata da liberdade de associação sindical do servidor público, sendo claro quanto à possibilidade de movimentos paredistas levados a efeito no âmbito do serviço público. Vejamos o que dispõe o texto constitucional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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

**VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;** (grifos nossos)

A Constituição de 1988, portanto, mitigou o princípio da continuidade do serviço público, reconhecendo o direito de greve dos servidores estatais.<sup>17</sup> Importante frisar, contudo, o condicionamento do exercício pleno do direito a limites e condições — a serem definidos em lei específica —, pois o princípio da

---

<sup>16</sup> Os diversos dados do Direito Comparado foram extraídos da obra de MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, pgs. 69 a 85.

<sup>17</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, pg. 36.

continuidade do serviço público foi apenas mitigado, e não afastado, devendo ser garantido o atendimento das necessidades primordiais da comunidade.

Importante asseverar que os titulares do direito em pauta são apenas os servidores públicos civis, pois aos militares, em virtude do regime hierárquico e disciplinar próprio a que são submetidos, foram vedados o direito à associação sindical e à greve, conforme expressa determinação do Art. 142, §3º, IV, da Carta Constitucional de 1988.

A disposição constitucional refere-se apenas à expressão servidores públicos civis, porém, não define exatamente quem seriam estes agentes. José dos Santos Carvalho Filho ensina que:

Servidores públicos são todos os agentes que, exercendo com caráter de permanência uma função pública em decorrência de relação de trabalho, integram o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica.<sup>18</sup>

Convém destacar que os empregados das sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas de direito privado, apesar de componentes da Administração Indireta, não estão abrangidos no conceito de servidor público, pois estas entidades submetem-se, quanto à relação com seus trabalhadores, às regras de direito privado.<sup>19</sup> O direito de greve destes trabalhadores é, portanto, o atribuído pelo Art. 9º da CF, com a regulamentação prevista pela Lei nº 7.783/89.

A diferenciação quanto ao regime jurídico a que são submetidos os servidores públicos civis, se estatutário ou celetista, segundo o dispositivo constitucional em foco, não traz impactos no que se refere ao direito de greve. De fato, a problemática alude à qualidade das atividades prestadas por estes trabalhadores, ou seja, os serviços públicos. Com isso, não importa qual o diploma normativo a que está vinculado o servidor; um eventual movimento paredista levado a efeito por ele será regido pelo Art. 37, VII, da CF, com os limites e condições definidos pela lei específica a que alude este normativo constitucional.

---

<sup>18</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, pg. 491.

<sup>19</sup> FABRE, Luiz Carlos Michele. *Regime jurídico da greve do servidor público*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, nº 1370, 2 de abril de 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9676>>. Acesso em: 11 de maio 2008.

Apesar da inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, a discussão acerca da possibilidade de greve dos servidores públicos civis não foi superada; destarte a atribuição de tal direito aos servidores, agora inquestionável, a controvérsia passou a versar sobre a viabilidade do exercício do direito. Em verdade, a redação do Art. 37, VII, da CF, impõe limitações ao direito de greve do servidor público, as quais serão definidas mediante a promulgação de lei específica que trate do tema.

Desse modo, o novo embate ideológico se atém à necessidade de edição da lei específica exigida pela Carta Magna para o exercício do direito de greve. Para alguns, o direito de greve do servidor público pode ser exercido desde o advento da Constituição de 1988, devendo a lei específica, se for o caso, estabelecer limites, a fim de evitar o comprometimento de outras garantias constitucionais. Os opositores desta corrente, por sua vez, defendem a imprescindibilidade da lei específica — somente a partir do seu advento o direito pode ser posto em prática. Em outras palavras, discute-se nesta controvérsia a eficácia do normativo constitucional.

Diante do esforço da doutrina em prover uma solução para o caso, diversas formas de classificação das normas constitucionais quanto à sua eficácia foram aplicadas à questão. Porém, sobressaiu-se dentre elas a classificação estabelecida por José Afonso da Silva<sup>20</sup>, cujas lições foram, inclusive, tomadas como base pelos tribunais superiores quando da sua provocação para enfrentar o problema.

Tendo em vista a relevância do tema para o objeto deste trabalho, no próximo tópico apresentamos, de forma breve e aplicada à discussão em pauta, a teoria construída pelo renomado constitucionalista.

### **3.2 Norma inscrita no Art. 37, VII, CF: eficácia contida ou limitada?**

A Constituição Federal — *Lex Fundamentalis* do Estado brasileiro — é composta por um conjunto de normas que positivam princípios a serem observados

---

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

pelo legislador quando da elaboração das demais normas que compõem o ordenamento jurídico nacional. Além disso, as próprias normas constitucionais regulam diretamente diversos assuntos, tendo, por vezes, aplicação imediata; em outras situações, precisam ser complementadas pela legislação infraconstitucional para que tenham eficácia.

Várias normas constitucionais retratam expressamente em seu texto a necessidade de lei infraconstitucional para que possam ser aplicadas. Entretanto, muitas vezes a definição sobre a aplicabilidade imediata é tarefa extremamente complicada, exigindo uma análise acurada por parte do intérprete.

A doutrina, deparando-se com tal problema, estabeleceu diversas classificações das normas quanto à sua eficácia, no claro intuito de facilitar ao operador do direito o trabalho de identificação de cada norma quanto à sua aplicabilidade. Todavia, nenhuma destas teorias teve tanta aceitação quanto a proposta por José Afonso da Silva, conforme relatado anteriormente.

O trabalho deste eminente jurista parte da premissa de que “não há norma constitucional alguma destituída de eficácia”<sup>21</sup>; assim, mesmo nos casos de normas que contêm apenas diretrizes a serem seguidas pelo Estado — cujo conteúdo é basicamente principiológico, sendo despidas de uma normatividade objetiva —, estas normas, por si sós, têm o poder de contaminar com o vício da inconstitucionalidade qualquer ato ou lei infraconstitucional que venha a colidir com o que dispõem. No entanto, as diretrizes traçadas em seus textos somente poderão gerar todos os efeitos pretendidos quando o legislador ordinário disciplinar, por meio da edição de leis, os assuntos de que tratam.

Considerando o exposto, o ilustre estudioso classifica as normas constitucionais em três categorias: as de eficácia plena, as de eficácia contida e as de eficácia limitada. A primeira categoria diz respeito às normas constitucionais que podem ser aplicadas ao caso concreto desde a promulgação da Constituição de 1988, pois que são dotadas de normatividade suficiente para tanto, prescindindo do advento de normas posteriores para a concretização regular de seus efeitos. Desta forma, incidem “direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto”<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1999, pg. 81.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pg. 82.

As normas constitucionais de eficácia contida, por seu turno, também possuem eficácia imediata, porém, nestes casos, o constituinte originário dotou o legislador ordinário de instrumentos para que este, desde que entenda como necessário, institua limites e condições para os efeitos gerados por estas normas. Ressalte-se, porém, que a imposição de limites aos efeitos deste grupo é possível, mas não é obrigatório. Desta maneira, enquanto inexistente a regulamentação restritiva, estas normas incidem de forma plena sobre o objeto que disciplinam.

Finalizando a classificação orquestrada pelo renomado doutrinador, as normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que não possuem a normatividade suficiente para que possam gerar imediatamente todos os efeitos essenciais sobre o objeto de que tratam. Para que venham a ser plenamente eficazes, é imprescindível que o legislador ordinário providencie a edição de regras jurídicas que as complementem e permitam a sua plena aplicação.

Enquanto não complementadas, portanto, estas normas não podem ser aplicadas, sendo dotadas apenas da eficácia mínima inerente a qualquer outra norma constitucional, ou seja, impedem a existência, no ordenamento, de outros dispositivos que as contrariem.

O direito de greve do servidor público civil, contido no Art. 37, VII, da Carta Magna, padece de indefinição quanto ao seu enquadramento nas categorias apresentadas. O dispositivo constitucional em pauta define claramente a necessidade de que os limites a serem impostos ao exercício do direito nele positivado sejam estabelecidos mediante legislação superveniente. Por conseguinte, fica afastada a hipótese de inserção desta norma na classe das normas constitucionais de eficácia plena.

Não obstante, o fato de a tal lei específica ainda não ter sido editada, aliado às dúvidas geradas pela redação do inciso em questão — que não esclarece a qual das categorias citadas pode-se enquadrar o dispositivo constitucional — acabou por originar novos embates doutrinários.

Desse modo, alguns a caracterizam como norma de eficácia limitada — é o entendimento perfilhado por José Afonso da Silva<sup>23</sup>, Maria Sylvia Zanella di

---

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Pietro<sup>24</sup>, José Cretella Júnior<sup>25</sup> e José dos Santos Carvalho Filho<sup>26</sup>. Segundo este entendimento, portanto, a norma não pode ser aplicada até que sobrevenha o diploma legal regulamentador do tema. Para eles, as greves que têm sido organizadas pelos servidores públicos padecem, impreterivelmente, do vício da ilegalidade, tendo em vista que a indigitada lei, até o momento, não foi editada.

Outros estudiosos, porém, consideram a norma do Art. 37, VII, da CF, como de eficácia contida, sendo passível de aplicação desde o advento da Carta Magna. Assim, a imposição de limitações ao exercício deste direito consiste em uma mera faculdade atribuída ao legislador ordinário.<sup>27</sup> A inexistência desta lei específica faz com que o direito possa ser exercido de forma plena. Levando em conta estas idéias, os movimentos paredistas dos servidores públicos são legítimos e não ofendem a Constituição. Advogam este entendimento Celso Antonio Bandeira de Mello, Antônio Álvares da Silva e Octavio Bueno Magano.<sup>28</sup>

Destaque-se, neste momento, que a controvérsia em foco não existiria se o legislador ordinário tivesse cumprido o mandamento constitucional, editando a norma exigida. Porém, a omissão legislativa, caracterizada por quase vinte anos de inércia quanto a este tema, prejudica a população e gera um estado de extrema insegurança jurídica, porque, alheios à indefinição jurídica que ora se revela, os movimentos paredistas no âmbito do serviço público continuam ocorrendo.

Ciente da possibilidade de ocorrerem danos decorrentes de greves organizadas sem um mínimo direcionamento legal quanto aos seus limites, e considerando os princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços públicos, uma terceira corrente doutrinária preceitua que, diante da inegável omissão legislativa, aplique-se, de forma analógica, para reger as greves

---

<sup>24</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, pg. 38.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Luris, 2006, pg. 609.

<sup>27</sup> FERNANDES, Livia Cabral. *O direito ao exercício de greve dos servidores públicos civis e sua vedação aos militares*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, nº 1486, 27 de julho de 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10184>>. Acesso em 11 de maio de 2008.

<sup>28</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, pg. 40.

do serviço público, as disposições contidas na Lei de Greve do setor privado — a Lei nº 7.783/89 —, até que sobrevenha o estatuto específico.<sup>29</sup>

Apesar de louváveis as tentativas da doutrina em apresentar soluções para o caso, a palavra final sobre o tormentoso assunto é dada pelos órgãos do Poder Judiciário, os quais, na função atribuída pela própria Constituição, têm a incumbência de decidir como serão tratadas questões como esta. Obviamente, os entendimentos aqui apresentados são importantes fontes de embasamento para uma conclusão sobre o caso, mas não têm o poder de vincular a decisão final.

Finalizada a apresentação das teorias que serviram como fundamento para a decisão das controvérsias trazidas à lume, no próximo tópico são analisados os meios utilizados para levar esta discussão ao Poder Judiciário, assim como a evolução do entendimento jurisprudencial acerca do tema.

### **3.3 Mandado de Injunção: Evolução do instituto e seus efeitos sobre o direito de greve do servidor público**

O tópico anterior, que trata da eficácia das normas constitucionais, mostrou um interessante debate que ocorre na doutrina quanto ao enquadramento das disposições contidas no Art. 37, VII, da CF, em uma das categorias da classificação proposta por José Afonso da Silva em relação à eficácia das normas constitucionais.

Como relatado, a controvérsia em questão não existiria caso o Congresso Nacional tivesse cumprido o seu dever, regulamentando o direito de greve do servidor público. Situações de inércia como esta — que impossibilitam a concretização de direitos constitucionalmente assegurados —, apesar de inaceitáveis, retratam a profunda crise política instaurada no país, onde os interesses de alguns poucos sobrelevam-se em detrimento da coletividade.

---

<sup>29</sup> Posição defendida por MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, pg. 306, e por DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 5ª ed. São Paulo: Ltr, 2006, pg. 1433.

O vício da inconstitucionalidade, mais freqüente nas hipóteses de atos comissivos que contrariam a Carta Magna, também pode ocorrer devido a omissões do Poder Público, quando este se mantém inerte em relação ao cumprimento de determinações advindas do próprio texto constitucional.<sup>30</sup>

Em importante passagem, Flávia C. Piovesan ensina que

A omissão inconstitucional caracteriza-se: a) pela falta ou insuficiência de medidas legislativas; b) pela falta de adoção de medidas políticas ou de governo; c) pela falta de implementação de medidas administrativas, incluídas as medidas de natureza regulamentar, ou de outros atos da Administração Pública.<sup>31</sup>

Considerando o aspecto de que, para o objeto deste estudo, apresenta-se como relevante apenas a omissão inconstitucional legislativa, o tema passará a ser desenvolvido em função desta característica.

Diante da clara lição referida acima, e levando em conta os aspectos apresentados no tópico anterior, conclui-se facilmente que a omissão inconstitucional legislativa se dará apenas quanto às normas constitucionais de eficácia limitada, pois as outras categorias prevêm a aplicação imediata das normas que as compõem, possibilitando uma eventual limitação mediante a edição de regramentos infraconstitucionais pelo legislador ordinário — para os casos de normas constitucionais de eficácia contida.<sup>32</sup> Sendo assim, mesmo na hipótese de se considerar a norma inserta no Art. 37, VII, da CF, como de eficácia limitada, de acordo com o que veremos adiante, poder-se-ia pleitear sua efetivação mediante instrumentos criados pela própria Constituição Federal.

O Poder Constituinte originário, prevendo a possibilidade de inércia legislativa que viesse a prejudicar a efetivação das garantias instituídas pela Carta Magna, criou instrumentos para corrigir este comportamento do legislador ordinário,

---

<sup>30</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 654.

<sup>31</sup> PIOVESAN, Flávia C. *Proteção judicial contra omissões legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção*. São Paulo: RT, 2003, *apud* SILVA, Wesley Adileu Gomes e. *Concretização judicial do direito de greve dos servidores públicos civis na Constituição da República Federativa do Brasil*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, nº 1394, 26 de abril de 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9812>>. Acesso em: 01 de abril de 2008.

<sup>32</sup> SILVA, Wesley Adileu Gomes e. *Concretização judicial do direito de greve dos servidores públicos civis na Constituição da República Federativa do Brasil*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, nº 1394, 26 de abril de 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9812>>. Acesso em: 01 de abril de 2008.

seja para garantir o exercício de direitos e liberdades fundamentais, como para coagir o Poder Público a adotar medidas que sigam o determinado pela Lei Maior. Tais instrumentos, o Mandado de Injunção e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, constituem, assim, valiosas ferramentas para dotar de efetividade normas constitucionais cujas disposições ainda não foram concretizadas.

A referência ao Mandado de Injunção (MI) e à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADIN por Omissão) no texto constitucional, todavia, é extremamente superficial e, basicamente, apenas possibilita a determinação dos objetos dos institutos. Esta escassez de regras constitucionais delimitando cada um dos instrumentos faz com que a diferenciação entre ambos seja construída, principalmente, por lições doutrinárias e pelo entendimento dos tribunais.

Talvez porque se prestam ao mesmo objetivo, ou seja, propiciar efetividade a normas constitucionais, as duas ações apresentam muitas semelhanças. Porém, a ADIN por Omissão e o MI possuem peculiaridades próprias, sendo aplicadas em situações diversas. A primeira reflete medida de controle abstrato de constitucionalidade, não sendo cabível o seu uso para a solução de dissídios individuais; a segunda, por seu turno, atém-se ao caso concreto, visando a proteção de direitos subjetivos conferidos pela Carta Magna e tolhidos pela inércia na regulamentação dos mesmos.<sup>33</sup>

Considere-se, ainda, como diferença substancial entre os dois instrumentos, que a legitimação ativa para a propositura das ações não é a mesma. De fato, enquanto o rol dos legitimados para propor a ADIN por Omissão é taxativo, sendo apresentado nos incisos do *caput* do Art. 103, da CF, a legitimação no caso do Mandado de Injunção é conferida a “qualquer pessoa cujo exercício de um direito, liberdade ou prerrogativa constitucional esteja sendo inviabilizado em virtude de falta de norma reguladora da Constituição Federal”.<sup>34</sup>

A Ação direta de constitucionalidade por omissão é prevista no Art. 103, §2º, da CF, que dispõe:

---

<sup>33</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de inconstitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, pg.388.

<sup>34</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 182.

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

[...]

**§2º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.** (grifos nossos)

De acordo com o texto constitucional, portanto, a omissão inconstitucional enseja a possibilidade de controle com o uso da ADIN por Omissão, daí, reconhecida a ilegalidade, a decisão, de caráter estritamente mandamental, consistirá na mera comunicação à entidade responsável sobre a inconstitucionalidade de sua inércia, intimando-a a adotar providências que solucionem a irregularidade.

Observe-se, contudo, que, mesmo nas situações onde é definido prazo para a efetivação da norma constitucional, não há como exigir o cumprimento da medida, sob pena de afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes.<sup>35</sup> No caso dos órgãos administrativos, com a fixação do prazo de trinta dias, entende-se possível, em caso de descumprimento, a responsabilização do Poder Público. Ainda assim, quando a omissão é orquestrada pelo Poder Legislativo, reconhecida judicialmente a omissão, mesmo sem a possibilidade de fixação de prazo para a adequação, há posicionamentos doutrinários que defendem a possibilidade de responsabilização da União nos casos em que ocorram danos decorrentes da omissão. Esta posição, contudo, não é senso comum.<sup>36</sup>

Em vista disso, o caráter essencialmente mandamental da ação faz com que o reconhecimento da inconstitucionalidade com o uso da ADIN por Omissão represente medida muitas vezes inócua, pois que, ficando na dependência do mero alvedrio do Poder Legislativo quanto à análise da conveniência e oportunidade para a edição do diploma legal necessário, a própria decisão prolatada torna-se passível de não ter nenhuma efetividade.

O Mandado de Injunção é qualificado pela doutrina como parte da categoria dos remédios constitucionais, instrumentos disponibilizados pela

---

<sup>35</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 656.

<sup>36</sup> ARAÚJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência*. Tese de doutorado publicada pela CORDE – Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, 1994, pg. 188. *apud* MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 656.

Constituição de 1988 para possibilitar a efetivação de direitos e garantias fundamentais atribuídos pela própria Carta Magna. Juntamente com o MI, fazem parte do rol dos remédios constitucionais o Habeas Corpus (Art. 5º, LXVIII, CF), o Habeas Data (Art. 5º, LXXVII, CF), a Ação Popular (Art. 5º, LXXIII, CF), o Mandado de Segurança (Art. 5º, LXIX, CF) e o Mandado de Segurança Coletivo (Art. 5º, LXX, CF).

O Art. 5º, LXXI, da CF, define o papel do Mandado de Injunção:

Art. 5º 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:

[...]

**LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;** (grifos nossos)

A partir do texto constitucional, Hely Lopes Meirelles, de modo irreparável, define o objeto deste remédio constitucional:

O objeto, portanto, desse mandado é a proteção de quaisquer direitos e liberdades constitucionais, individuais ou coletivos, de pessoa física ou jurídica, e de franquias relativas à nacionalidade, à soberania popular e à cidadania, que torne possível sua fruição por inação do Poder Público em expedir normas regulamentadoras pertinentes.<sup>37</sup>

Como se depreende da lição do eminente professor, e conforme já apresentado, o Mandado de Injunção é utilizado para efetivar direitos subjetivos atribuídos constitucionalmente, cuja inércia do legislador ordinário impossibilita a sua fruição pelo titular. Diferentemente da ADIN por Omissão, no caso do MI há a necessidade da existência de interesse jurídico específico por parte de quem pleiteia o provimento do remédio constitucional.<sup>38</sup>

Quanto aos efeitos do Mandado de Injunção, não há unanimidade, constituindo-se o ponto em mais uma fonte de debates intensos na doutrina. Com efeito, a grande quantidade de entendimentos, ora reconhecendo efeitos meramente declaratórios, ora deferindo caráter constitutivo à decisão, foi causada pela

---

<sup>37</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de inconstitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, pg.259.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pg. 388.

insuficiência de normas reguladoras do instituto pela Constituição, que não destinou o devido tratamento ao instituto jurídico.

As correntes de entendimento sobre os efeitos do Mandado de Injunção podem ser divididas, basicamente, em duas linhas: a não concretista e a concretista.<sup>39</sup> A corrente não concretista, defendida, dentre outros, por Hely Lopes Meirelles<sup>40</sup>, confere ao Mandado de Injunção os mesmos efeitos inerentes à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, onde a decisão possui caráter declaratório no que toca ao reconhecimento da omissão, com a conseqüente emissão de ordem judicial de cunho mandamental a outro órgão estatal a fim de que este proceda com a regulamentação do dispositivo constitucional objeto da demanda.

A corrente concretista, em contraponto, defende a possibilidade de o Poder Judiciário, reconhecida e declarada a omissão, instituir regras que possibilitem a eficácia da norma constitucional enquanto inexistente a regulamentação emitida pelo poder competente. Quanto aos destinatários da decisão constitutiva, esta corrente se divide em duas linhas, a concretista geral e a concretista individual.

A linha concretista geral atribui efeitos *erga omnes* à decisão proferida em sede de Mandado de Injunção. Assim, implementada a eficácia do normativo constitucional pelo Poder Judiciário, a decisão poderá ser utilizada em todas as situações que se enquadrem na hipótese que fundamentou a ação.

Para a linha concretista individual, a decisão possui efeitos *inter partes* apenas. Desse modo, apenas o autor do Mandado de Injunção pode se utilizar das regras provisórias que possibilitam o exercício do direito subjetivo prejudicado pela omissão.

O momento de implementação das regras pelo Poder Judiciário, porém, subdivide esta última linha de pensamento, resultando nas correntes concretista individual direta e concretista individual intermediária. A primeira prega pela imediata

---

<sup>39</sup> A classificação aqui utilizada foi a proposta por MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 185.

<sup>40</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de inconstitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, pg.387.

edição das regras que tornam eficaz o normativo constitucional logo que reconhecida a omissão. A corrente concretista individual intermediária, por seu turno, entende que, verificada a ocorrência da omissão, seja fixado um prazo para que o órgão competente elabore a norma exigida pela Constituição; esgotado o prazo e persistindo a inércia, procede-se com a implementação da efetividade da norma pelo Poder Judiciário.

Os entendimentos esposados acima influenciaram profundamente as análises efetuadas por parte dos tribunais, ao delimitar, na prática, os limites conferidos ao Mandado de Injunção. A posição não concretista, todavia, foi adotada pela jurisprudência dominante do STF a partir do julgamento do MI nº 107-DF, de relatoria do Ministro Moreira Alves, equiparando seus efeitos, portanto, aos conferidos à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.<sup>41</sup> Registre-se, porém, a existência de algumas decisões que contemplaram a corrente concretista; estes casos, no entanto, representaram exceções e são em número inexpressivo em comparação ao entendimento predominante.<sup>42</sup>

Em relação ao direito de greve do servidor público, tendo em vista os limites impostos pelo rol taxativo de legitimados a propor a ADIN por Omissão, e considerando o interesse dos servidores públicos de obter uma tutela jurisdicional acerca do exercício do direito, sobressaiu-se o uso do Mandado de Injunção como instrumento utilizado para dotar de eficácia o Art. 37, VII, da CF, cuja aplicabilidade, conforme já explicitado, é objeto de tormentosa controvérsia doutrinária.

Confirmando o entendimento dominante acerca dos efeitos do Mandado de Injunção, no julgamento do MI nº 20-DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, especificamente quanto ao direito de greve do servidor público, o STF declarou o Art. 37, VII, da CF, como norma constitucional de eficácia limitada, reconheceu a omissão legislativa e determinou a comunicação da decisão ao Poder Legislativo, a fim de que este tomasse as providências necessárias à efetivação do dispositivo. Vejamos o teor da ementa:

MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO - DIREITO DE GREVE DO  
SERVIDOR PÚBLICO CIVIL – EVOLUÇÃO DESSE DIREITO NO

---

<sup>41</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de inconstitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, pg.267.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pg. 268.

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 conseqüência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. A lei complementar referida – que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público – constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional. Essa situação de lacuna técnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção. A inércia estatal configura-se, objetivamente, Quando o excessivo e irrazoável retardamento na efetivação da prestação legislativa - não obstante a ausência, na Constituição, de prazo pré-fixado para a edição da necessária norma regulamentadora – vem a comprometer e a nulificar a situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor dos seus beneficiários. MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO: A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de admitir a utilização, pelos organismos sindicais e pelas entidades de classe, do mandado de injunção coletivo, com a finalidade de viabilizar, em favor dos membros ou associados dessas instituições, o exercício de direitos assegurados pela Constituição. Precedentes e doutrina.<sup>43</sup>

A decisão em foco, prolatada antes do advento da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, refere-se ao texto anterior do Art. 37, VII, da CF, o qual, até a alteração trazida pela emenda, exigia lei complementar para disciplinar o exercício do direito de greve do servidor público. Com esta mudança, parte da doutrina passou a questionar, inclusive, a possibilidade aplicação da Lei 7.783/89 aos movimentos peditas no âmbito do serviço público.<sup>44</sup> Entretanto, destarte a modificação do texto constitucional, o entendimento esposado no MI nº 20-DF foi mantido:

EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA. OMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL. 1. Servidor público. Exercício do direito público subjetivo de greve. Necessidade de integralização da norma prevista no artigo 37, VII, da Constituição Federal, mediante edição de lei

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 20-DF. Relator: Min. Moreira Alves.

<sup>44</sup> LARANJEIRA, Aline Daniela Florêncio. *Direito de greve no serviço público*. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, nº 63, março de 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3872>>. Acesso em: 11 de maio de 2008.

complementar, para definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público. Precedentes. 2. Observância às disposições da Lei 7.783/89, ante a ausência de lei complementar, para regular o exercício do direito de greve dos serviços públicos. Aplicação dos métodos de integração da norma, em face da lacuna legislativa. Impossibilidade. A hipótese não é de existência de lei omissa, mas de ausência de norma reguladora específica. Mandado de injunção conhecido em parte e, nessa parte, deferido, para declarar a omissão legislativa.<sup>45</sup>

Assim, a situação de ineficácia do dispositivo constitucional — com a impossibilidade de exercício do direito enquanto não editada a lei específica regulamentadora, aliada à inadmissibilidade de aplicação analógica da Lei nº 7.783/89 ao caso — persistiu até o ano de 2007, quando, então, no julgamento dos MI nº 670-ES, MI nº 708-DF e MI nº 712-PA, a Corte Suprema modificou sensivelmente seu posicionamento.

Em 12 de abril de 2004, o voto proferido pelo Ministro Eros Grau no Mandado de Injunção nº 712, do qual era o relator, inaugurou a nova fase do remédio constitucional. No entendimento do eminente jurista, o reconhecimento da omissão legislativa quanto ao direito de greve do servidor público, tantas vezes constatada em ações anteriores, foi, mais uma vez, confirmada.<sup>46</sup>

Entretanto, o Ministro alegou que os destinatários da norma constitucional não podem ficar desamparados no exercício do seu direito por uma falha estatal, desse modo, defendeu que o Supremo Tribunal Federal, como guardião maior da Constituição, tem o dever de superar as reiteradas omissões do Poder Legislativo no caso e dotar de eficácia o dispositivo constitucional prejudicado. Esta tarefa deve ser realizada por meio da edição de normas supletivas para disciplinar a aplicação da norma constitucional carente de regulamentação; estas regras terão vigência até que o poder competente encerre seu comportamento omissivo, editando a lei específica exigida pela Carta Magna.

O Ministro considerou em seu voto que a Lei nº 7.783/89 não pode ser aplicada aos servidores públicos, regulando, assim, apenas a greve dos trabalhadores do setor privado. Contudo, para sanar a omissão legislativa e tornar eficaz o Art. 37, VII, da CF, ressaltou a hipótese de a Corte basear-se nesta lei para editar as regras que permitam o exercício do direito. Advertiu, todavia, que estas

---

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 485-MT. Relator: Min. Maurício Corrêa.

<sup>46</sup> As informações a seguir são todas baseadas no voto do Ministro Eros Grau proferido em 12 de abril de 2004, em sede do MI nº 712-PA. Disponível em <http://www.stf.gov.br/imprensa/PDF/mi712.pdf>.

regras devem, prioritariamente, “assegurar a continuidade da prestação do serviço público”<sup>47</sup>, dando prevalência ao interesse social e garantindo o acesso da comunidade aos serviços essenciais.

Estabelecidos estes parâmetros, delineou as alterações a serem aplicadas aos artigos da Lei nº 7.783/89 para que possam reger a greve do servidor público. A análise destas regras é feita em momento oportuno e de forma detalhada, no capítulo seguinte.

Isto posto, restou a definição acerca da eficácia da decisão prolatada neste Mandado de Injunção. As hipóteses restringiam-se à possibilidade de as normas supletivas ali definidas regularem apenas o caso concreto apresentado — surtindo efeitos *inter partes*, portanto — ou se a decisão teria eficácia *erga omnes*, podendo e devendo tais regras serem aplicadas aos demais casos que se enquadrem nas mesmas condições objetivas. Após fundamentada análise do caso, optou o magistrado pela segunda hipótese, ou seja, concessão de efeitos *erga omnes* à decisão daquele Mandado de Injunção.

Proferido o voto do Ministro Eros Grau, apenas em 25 de outubro de 2007 o julgamento do MI nº 712 foi finalizado. Os demais integrantes do Plenário do Supremo Tribunal aprovaram, por maioria, o entendimento ali esposado, modificando o entendimento anteriormente perfilhado, conferindo novas feições ao Mandado de Injunção e possibilitando, além disso, o exercício do direito de greve por parte dos servidores públicos civis.

Os Mandados de Injunção nº 708 e nº 670, em que prevaleceu o voto do Ministro Gilmar Mendes, também tiveram seus julgamentos encerrados na mesma data que o MI nº 712. Os votos do ministro nestas ações, proferidos em 25 de maio de 2007, apesar de manterem o direcionamento traçado pelo Ministro Eros Grau no MI nº 712, acrescentaram algumas regras quanto à competência para julgamento da legalidade do movimento paredista no serviço público. As considerações adicionais do Ministro Gilmar Mendes dispostas nestes votos, também aprovados por maioria do Plenário do STF, serão objeto de análise no próximo capítulo deste trabalho.

---

<sup>47</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 712-PA. Relator: Min. Eros Grau. Voto do Relator, pg. 28.

O STF, a partir das decisões aqui encartadas, “terminou por encampar a teoria mais ‘progressista’ em relação ao manuseio do mandado de injunção, rompendo definitivamente com o dogma até então vigente, e, por via oblíqua, realinhando o seu próprio papel no âmbito das omissões legislativas”<sup>48</sup>. Esta modificação de entendimento da Corte Suprema, dando novos contornos ao Mandado de Injunção, permite uma maior proteção dos direitos e garantias atribuídos pela Carta Magna, evitando a perpetuação de abusos cometidos pelo Poder Público, o qual, descumprindo obrigação constitucionalmente estabelecida, acaba por gerar prejuízos à sociedade.

---

<sup>48</sup> VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. *As "novas regras" sobre o direito de greve dos servidores públicos. O Supremo Tribunal Federal e a nova feição do mandado de injunção*. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, nº 1596, 14 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10647>>. Acesso em 10 de maio de 2008.

## 4 APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI Nº 7.783/89 À GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO

A evolução do entendimento perfilhado pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao Mandado de Injunção gerou repercussões extremamente relevantes no ordenamento jurídico nacional. De um lado, ao possibilitar a superação dos entraves gerados pela omissão do Poder Público através da edição, pelo Poder Judiciário, de regras que possibilitem a efetivação das normas constitucionais prejudicadas, juntamente com os efeitos *erga omnes* desta decisão, a Corte conferiu aos jurisdicionados mais uma importante ferramenta para garantir o respeito às determinações dispostas na Lei Maior.

Ademais, a repercussão atingiu profundamente o direito de greve do servidor público. O seu exercício, antes tolhido pela inexistência da lei específica exigida pelo Art. 37, VII, da CF, foi viabilizado com a edição de regras baseadas na Lei nº 7.783/89, cujas normas foram adaptadas para conciliar o direito de greve com o princípio da continuidade do serviço público.

No próximo tópico, analisamos o voto proferido pelo Ministro Eros Grau no MI nº 712 — aprovado pela maioria do Plenário do STF —, onde são detalhadas as adaptações às normas da Lei de Greve do setor privado para regular o movimento paredista no serviço público. A seguir, são abordadas as considerações adicionais apresentadas pelo Ministro Gilmar Mendes nos MI nº 670 e MI nº 708, em que o magistrado trata da questão da competência para julgamento dos dissídios instaurados entre os servidores grevistas e o Poder Público.

### **4.1 Adequações necessárias à aplicação da Lei nº 7.783/89 no âmbito do serviço público**

As considerações acerca do direito de greve do servidor público tecidas pelo Ministro Eros Grau em seu voto como relator do Mandado de Injunção nº 712

exploraram com profundidade o tormentoso tema, dando destaque especial à conciliação dos interesses envolvidos.<sup>49</sup>

Destarte ter salientado a importância do direito de greve do servidor público como legítimo meio de reivindicação — decorrendo daí a sua preocupação em garantir o exercício da prerrogativa —, o eminente ministro deixou claro em seu voto a prevalência do interesse social — refletido na essencialidade dos serviços públicos — sobre o interesse específico dos servidores estatais. No entendimento do magistrado, o exercício do direito de greve tem que ser garantido e viabilizado, porém, deve estar subordinado a condições que respeitem o princípio da continuidade do serviço público.

Assim, mesmo lícitas as reivindicações dos grevistas, as paralisações não podem prejudicar a prestação dos serviços públicos, os quais têm um caráter de marcante essencialidade e indispensabilidade. Nas palavras do ministro, deve-se procurar “a coerência entre o exercício do direito de greve pelo servidor público e as condições necessárias à coesão e interdependência social, que a prestação continuada dos serviços públicos assegura”<sup>50</sup>.

Por diversas vezes, o jurista salientou a inaplicabilidade imediata da Lei nº 7.783/89 para reger os movimentos paredistas dos servidores públicos. Todavia, utilizou a citada lei como base para a edição das regras que, de forma supletiva, viabilizarão o exercício do direito até que sobrevenha norma ulterior editada pelo Poder Legislativo para regular especificamente e de maneira definitiva o tema.

De acordo com o entendimento do Ministro Eros Grau, a norma regulamentadora supletiva utilizará o complexo normativo composto pelos artigos 1º a 9º, 14, 15 e 17 da Lei nº 7.783/89. Como os textos destes artigos não podem ser aplicados diretamente ao objeto em foco, o ministro introduziu alterações em alguns dos dispositivos legais, adequando-os às particularidades da greve no serviço público. A seguir, apresentamos as adaptações levadas a efeito, comparando-as com o texto original da Lei nº 7.783/89.

---

<sup>49</sup> As informações a seguir são todas baseadas no voto do Ministro Eros Grau proferido em 12 de abril de 2004, em sede do MI nº 712-PA. Disponível em <http://www.stf.gov.br/imprensa/PDF/mi712.pdf>.

<sup>50</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 712-PA. Relator: Min. Eros Grau. Voto do Relator, pg. 20.

As primeiras adaptações fixadas pelo ministro foram introduzidas no Art. 3º, atingindo o caput e o parágrafo único. As alterações são apresentadas em **negrito**:

Art. 3º Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação **parcial** do trabalho.

Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de **72 (setenta e duas) horas**, da paralisação.

O texto original do Art. 3º segue abaixo, onde o texto modificado é destacado em **negrito**:

Art. 3º Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação **coletiva** do trabalho.

Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de **48 (quarenta e oito) horas**, da paralisação.

Com estas modificações, portanto, a greve do servidor público deve observar um prazo maior de notificação prévia à Administração Pública e à sociedade sobre a data da paralisação dos serviços. Além disso, diferentemente da greve no setor privado, o serviço público, por ser essencial e indispensável, não pode ser paralisado por completo; por isso, para a legalidade do movimento, a paralisação deve ser apenas parcial, garantindo-se a presença de um número suficiente de servidores em atividade para propiciar a continuidade da prestação do serviço público.

Outro dispositivo que teve a sua redação alterada foi o Art. 4º:

Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação **parcial** da prestação de serviços.

§ 1º O estatuto da entidade sindical deverá prever as formalidades de convocação e o quorum para a deliberação, tanto da deflagração quanto da cessação da greve.

§ 2º Na falta de entidade sindical, a assembléia geral dos trabalhadores interessados deliberará para os fins previstos no "caput", constituindo comissão de negociação.

A redação original, sem a alteração, diz o seguinte:

Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação **coletiva** da prestação de serviços.

§ 1º O estatuto da entidade sindical deverá prever as formalidades de convocação e o quorum para a deliberação, tanto da deflagração quanto da cessação da greve.

§ 2º Na falta de entidade sindical, a assembléia geral dos trabalhadores interessados deliberará para os fins previstos no "caput", constituindo comissão de negociação.

Neste ponto, o ministro apenas reforçou a impossibilidade de paralisação total do serviço público, adequando o dispositivo legal à modificação introduzida no artigo anterior.

A alteração perpetrada no parágrafo único do Art. 7º, porém, traz um ponto de especial relevância:

Art. 7º Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, **exceto na ocorrência da hipótese prevista no art. 14.**

O texto original assim determina:

Art. 7º Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, **bem como a contratação de trabalhadores substitutos, exceto na ocorrência das hipóteses previstas nos arts. 9º e 14.**

O Art. 14, referenciado pela nova redação do parágrafo único do Art. 7º, também teve a sua redação modificada; este artigo, em sua redação original, trata das hipóteses que constituem abuso do direito de greve, tema que continua sendo o objeto na nova redação, apesar de conter nova hipótese de configuração de abuso, como será apresentado adiante.

As modificações no parágrafo único do Art. 7º, portanto, possibilitaram a punição dos servidores grevistas que incorrerem em condutas consideradas abusivas com a pena de demissão. Este tipo de pena, uma exceção no regime estatutário, é aplicável apenas em casos graves e somente em condutas tipificadas. A possibilidade de aplicação desta sanção no caso de movimentos paredistas, assim, não pode prescindir do procedimento administrativo disciplinar que apure a real existência do abuso e garanta o contraditório e a ampla defesa ao servidor, sob

pena de se tornar um meio para limitar o exercício do direito ou para perseguição aos que comandam as manifestações.

O *caput* do Art. 9º também foi objeto de adequações pelo eminente ministro:

Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar **a regular continuidade da prestação do serviço público.**

Parágrafo único. Não havendo acordo, é assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.

O artigo, antes das alterações expostas, segue adiante:

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

Parágrafo único. Não havendo acordo, é assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo.

Percebe-se, aqui, a permissão concedida à Administração Pública para contratar, em caráter temporário, trabalhadores substitutos que, ocupando o lugar dos servidores grevistas, possam garantir a continuidade do serviço público paralisado. Ao utilizar a expressão “regular continuidade da prestação do serviço público”, esta hipótese torna cabível a contratação de substitutos tanto quando o número de servidores em atividade não for suficiente para que o serviço seja prestado, quanto nos casos em que, mesmo podendo ser prestado, não o seja de maneira eficiente.

Não obstante a previsão de contratação temporária de trabalhadores para minimizar os impactos gerados por movimentos paretistas que prejudiquem a continuidade do serviço público, o Ministro Eros Grau não definiu, em seu voto, um percentual mínimo de servidores em atividade que possa ser utilizado como base para autorizar a contratação dos substitutos temporários. Esta indefinição acaba por prolongar o problema ocorrido nas greves que foram orquestradas antes da decisão em análise, onde, diante da inexistência de limites objetivos, as paralisações

atingiam níveis que inviabilizavam a continuidade das atividades, prejudicando toda a sociedade.

A persistência do quadro de omissão de parâmetros para fixar a quantidade mínima de servidores em atividade certamente continuará sendo causa para arbítrios tanto por parte dos grevistas — paralisando de forma irresponsável os serviços essenciais —, como dos administradores públicos — contratando indevidamente trabalhadores temporários com o intuito de reprimir os movimentos paredistas —, resultando em conflitos a serem solucionados pelo Poder Judiciário, o qual definirá, apenas em sede judicial e no caso concreto, o percentual mínimo de servidores que devem continuar trabalhando.

Sem dúvida, este ponto deveria ter sido foco de abordagem mais detalhada pelo ministro em seu voto, pois que, diante da notoriedade dos problemas que tal indefinição causou e virá a causar, a atuação integradora do STF neste aspecto específico foi inócua, tendo em vista a manutenção do estado de insegurança jurídica que vigia anteriormente e a conseqüente lacuna apta a gerar condutas contrárias ao interesse social.

Por fim, a última alteração proposta pelo Ministro Eros Grau atingiu o já citado Art. 14:

Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, **em especial o comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público**, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. Na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:

I - tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;

II - seja motivada pela superveniência de fatos novo ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho.

A redação do referido artigo, desconsiderando as modificações sugeridas pelo ministro, segue adiante:

Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. Na vigência de acordo, convenção ou sentença normativa não constitui abuso do exercício do direito de greve a paralisação que:

I - tenha por objetivo exigir o cumprimento de cláusula ou condição;

II - seja motivada pela superveniência de fatos novos ou acontecimento imprevisto que modifique substancialmente a relação de trabalho.

O Art. 14 elenca as situações que constituem abuso do direito de greve. Assim, na greve do servidor público, além das hipóteses de inobservância das normas reguladoras do exercício do direito e de manutenção da paralisação após celebração de acordo, o comprometimento à continuidade do serviço público é causa para enquadrar a conduta do grevista como abusiva, ensejando a aplicação de penalidades.

Este artigo está intimamente ligado ao Art. 7º, que indica a possibilidade de demissão do servidor que infringir o disposto no Art. 14. Frise-se a imprescindibilidade de instauração do competente processo administrativo disciplinar para apurar a falta do servidor grevista, com vistas a evitar perseguições injustas e cerceamento ao exercício do direito.

Além disso, o disposto no Art. 9º, que trata da hipótese de autorização para a contratação de trabalhadores temporários quando há prejuízo à regularidade da prestação do serviço público, também surte efeitos relativamente ao Art. 14, pois reflete conduta que se enquadra nas hipóteses listadas neste artigo, constituindo abuso do direito de greve e, por consequência, sujeitando o infrator à penalidade prevista no Art. 7º.

Os Arts. 1º, 2º, 5º, 6º, 8º, 15 e 17, segundo o magistrado, não necessitaram de adequações para que, juntamente com os artigos modificados apresentados, formassem o conjunto normativo que regerá supletivamente o exercício do direito de greve dos servidores públicos. Assim, a adequação a ser levada em conta pelo intérprete, quando da aplicação destes artigos, é a de que, onde houver expressões como empregado, trabalhador ou empregador, deve-se operar a substituição, respectivamente, por servidor ou por Administração Pública.

#### **4.2 Competência para julgamento da legalidade do movimento paredista**

Estabelecidas as regras de direito material aplicáveis supletivamente à greve no serviço público no julgamento do Mandado de Injunção nº 712, assegurou-

se aos servidores o exercício do direito, limitado em função do respeito ao prevalente interesse social.

Quanto aos aspectos processuais que envolvem o tema, importante ressaltar que as lides envolvendo servidores públicos com vínculo estatutário e o ente ao qual se vinculam são julgadas pela Justiça Comum. Entretanto, com o advento da Emenda Constitucional nº 45 e a nova redação imputada ao inciso I do Art. 114 da Constituição Federal, surgiram posicionamentos doutrinários defendendo a competência da Justiça do Trabalho para julgar estas causas.<sup>51</sup> O Supremo Tribunal Federal, entretanto, em liminar concedida na ADIN nº 3.395-6, suspendeu qualquer interpretação do inciso citado que incluía a apreciação, pela Justiça do Trabalho, de lides envolvendo o Poder Público e seus servidores.

O inciso II do mesmo artigo, que determina a competência da Justiça do Trabalho para o julgamento das ações que envolvam o exercício do direito de greve, não apresenta restrições quanto à greve dos setores privado ou público. Diante disso, e como o inciso não foi abordado na decisão da ADIN nº 3.395-6, alguns doutrinadores pregam a competência da justiça trabalhista para julgar as causas que envolvam do direito de greve dos servidores públicos.<sup>52</sup> Este posicionamento, porém, é combatido por outra corrente, que entende pela competência da Justiça Comum para qualquer causa que envolva o Poder Público e os respectivos servidores, inclusive quando envolvam o direito de greve.<sup>53</sup>

Analisando o voto do Ministro Eros Grau no MI nº 712, verifica-se que este não abordou diretamente o tema da competência para julgamento de questões ligadas à greve do servidor público. O Art. 8º da Lei nº 7.783/89, que faz parte do rol de dispositivos elencados pelo ministro para regular o exercício do direito, determina a competência da Justiça do Trabalho para apreciar o tema. Este artigo não foi objeto de adequações pelo Ministro Eros Grau, entretanto, também não foi analisado expressamente pelo magistrado, gerando a dúvida quanto ao real entendimento da Corte Suprema sobre este assunto.

---

<sup>51</sup> SILVA, Fernando Antonio Zorzenon da. *Justiça do Trabalho. Ampliação da Competência. Alcance*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, nº 574, 1 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6246>>. Acesso em: 23 de maio de 2008.

<sup>52</sup> FABRE, Luiz Carlos Michele. *Regime jurídico da greve do servidor público*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, nº 1370, 2 de abril de 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9676>>. Acesso em: 1 de maio de 2008.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

No julgamento do Mandado de Injunção nº 708, porém, a questão foi abordada pelo relator, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, que teve seu voto acompanhado pela maioria do Plenário. O julgamento desta ação ocorreu na mesma sessão em que foram julgados os MI nº 712 e nº 670. Neste último Mandado de Injunção, inclusive, prevaleceu o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, contendo o mesmo entendimento esposado no MI nº 708.

O voto do eminente magistrado renovou o entendimento do Ministro Eros Grau no MI nº 712, quanto às regras supletivas que devem reger os movimentos paredistas no âmbito do serviço público, e determinou a aplicação analógica da Lei nº 7.701/88, que trata da especialização das Turmas dos Tribunais do Trabalho no julgamento de processos coletivos.

Desse modo, segundo o Ministro Gilmar Mendes, a competência para julgamento das lides relativas ao exercício do direito de greve dos servidores públicos estatutários é da Justiça Comum, de acordo com as condições apresentadas a seguir.<sup>54</sup>

Através da aplicação analógica do Art. 2º, I, a, da Lei nº 7.701/88, o magistrado entende que as paralisações de âmbito nacional ou que atinjam mais de uma região da justiça federal ou mais de um estado da federação devem ser julgadas, originariamente, pelo Superior Tribunal de Justiça — STJ.

Para conflitos que envolvam servidores da administração pública federal e que não excedam à competência dos Tribunais Regionais Federais, cabe a estes o julgamento da lide.

Aos Tribunais de Justiça dos Estados caberá o julgamento das controvérsias que ocorram em sua jurisdição, ou seja, o Estado da federação, e estejam ligadas aos servidores estatutários estaduais. No caso das lides que envolvam servidores estatutários municipais e a respectiva Prefeitura, a competência também será do respectivo Tribunal de Justiça.

---

<sup>54</sup> O conteúdo apresentado neste tópico foi baseado no voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes, em sede do Mandado de Injunção nº 708-PB, do qual foi o relator. Os principais aspectos deste voto foram retirados do sítio do Supremo Tribunal Federal na internet: <http://www.stf.gov.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=70069&caixaBusca=N>, disponível em 01 de maio de 2008.

O Ministro Gilmar Mendes destacou, ainda, em seu voto, a competência respectiva de cada Tribunal para a apreciação das medidas cautelares e das demais questões incidentes e relacionadas com o exercício do direito de greve dos servidores públicos sob sua jurisdição.

Faz-se mister destacar que a competência para o julgamento das questões ligadas à greve do servidor público é tão somente dos tribunais. Em outras palavras, o julgamento das causas que versem sobre direito de greve não serão apreciadas pelo primeiro grau de jurisdição, mas, sempre, pelos tribunais, assim como ocorre no âmbito da justiça especializada trabalhista.

Com o posicionamento apresentado acima, referendado pela maioria dos demais membros do STF — que o aprovaram na decisão dos Mandados de Injunção nº 708 e nº 670 —, a Corte Suprema brasileira deixou claro que as causas instauradas entre o Poder Público e seus servidores, inclusive as que envolvam o exercício do direito de greve, devem ser julgadas pela Justiça Comum. Assim, segundo este entendimento, a ampliação da competência da justiça trabalhista promovida pela Emenda Constitucional nº 45 não incluiu, na jurisdição da justiça especializada, os servidores estatutários em lide com o órgão a que são vinculados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inércia do Poder Legislativo para a edição das regras que viabilizem o exercício do direito de greve do servidor público, que se prolonga desde a promulgação da Carta Magna em 1988, gerou situações esdrúxulas na ordem jurídica nacional: ao mesmo tempo em que o direito era garantido pela Constituição, a sua efetividade foi deixada de lado pela inexistência de norma que regulamentasse o seu exercício. Como o fato social é independente em relação ao mundo jurídico, a realidade mostrou que, mesmo diante da inviabilidade legal de se pôr em prática a prerrogativa constitucional, a organização de movimentos paredistas no âmbito do serviço público nunca deixou de acontecer.

O serviço público possui um elevado grau de essencialidade, desse modo, a paralisação de qualquer atividade deste tipo tem o poder de gerar prejuízos muitas vezes irremediáveis. Assim, a omissão legislativa neste caso não prejudicou apenas os servidores públicos — com a impossibilidade jurídica de exercerem legalmente seu direito —, mas principalmente a sociedade, a qual ficou sujeita à discricionariedade dos líderes grevistas em disponibilizar um número razoável de servidores em atividade para manter os serviços em funcionamento. Obviamente, frente à inexistência de parâmetros legais para fixar qualquer limite às paralisações, o resultado foram greves que paralisaram totalmente serviços públicos, deixando desamparados os que deles necessitavam.

O Poder Judiciário, na qualidade de único apto a sanar a falha omissiva do Poder Legislativo, provocado a agir mediante a interposição de Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão e de Mandados de Injunção, colaborou com o quadro de instabilidade jurídica que reinava sobre o tema, declarando-se como absolutamente incompetente para solucionar o problema, apesar de expressamente reconhecer a desídia do outro Poder.

Este quadro perdurou até o ano de 2007, quando, então, modificando seu entendimento acerca do Mandado de Injunção, o Supremo Tribunal Federal, além de conferir aos cidadãos mais um meio efetivo para combater os abusos levados a efeito na ordem jurídica pátria, dotou de eficácia o Art. 37, VII, da CF, ao elaborar regras supletivas para possibilitar o exercício do direito pelos seus titulares, até que o poder competente edite a lei específica exigida pelo dispositivo constitucional.

As normas definidas pelo STF para regulamentar o direito de greve do servidor público, destarte garantirem aos titulares o seu exercício, priorizaram, acima de tudo, o interesse social e o princípio da continuidade do serviço público, em detrimento do direito de reivindicação dos grevistas. Os limites definidos na decisão dos Mandados de Injunção nº 712, nº 708 e nº 670, no entender de representantes sindicais dos servidores estatais, são muito gravosos aos que reivindicam melhorias para a sua condição, inviabilizando as paralisações. Alegam que, na definição das regras, o STF não se preocupou em instituir instrumentos para obrigar o Poder Público a entrar em negociação com os grevistas — e, depois, cumprir com o eventual acordo —, atendo-se simplesmente a criar normas para preservar a continuidade dos serviços públicos.

Sem dúvida, algumas condições estabelecidas no complexo normativo que adaptou artigos da Lei 7.783/89 para aplicá-los à greve do serviço público fazem com que seja difícil a organização do movimento, pois que o descumprimento das rígidas regras impostas pode levar à configuração de abuso no exercício do direito e à conseqüente possibilidade de aplicação da pena de demissão ao servidor.

Ademais, faz-se mister registrar a insuficiência de parâmetros objetivos na edição das regras definidas pelo STF. Como exemplo, não foi especificado um percentual mínimo de servidores em atividade necessários para garantir a continuidade do serviço público. Este parâmetro, que é utilizado para enquadrar o abuso no exercício do direito e autoriza o administrador a contratar servidores temporários para ocupar a vaga deixada pelos grevistas, sendo definido apenas no caso concreto, pode vir a gerar situações que fragilizam o direito de greve, na medida em que pode resultar na demissão dos grevistas.

Outro ponto a ser destacado é a fixação da competência para julgamento das questões relativas ao direito de greve do servidor público ser atribuída à Justiça Comum. Historicamente, a Justiça do Trabalho possui uma alta eficiência na solução dos conflitos submetidos à sua jurisdição mediante a conciliação entre as partes; a conciliação é, inclusive, um dos princípios que regem este órgão do Poder Judiciário. A Justiça Comum, por seu turno, apesar de incentivar a conciliação entre as partes, não tem este direcionamento como prioridade, restringindo-se, normalmente, a decidir os conflitos baseando-se na melhor aplicação da lei.

Juntamente com as rígidas regras de direito material definidas para reger o exercício do direito de greve, a competência da Justiça Comum para julgar os dissídios originários da greve do servidor público, por possuir um maior apego às leis positivadas e não dar prioridade para a conciliação, pode conduzir a decisões que sempre privilegiem o Poder Público, pois que facilmente o comportamento dos grevistas poderá ser considerado como abusivo.<sup>55</sup>

Sendo assim, importante que haja uma mudança na mentalidade dos que terão estes dissídios sob sua jurisdição, para que seja priorizada a solução dos conflitos mediante a conciliação entre as partes, dando a devida atenção ao princípio da continuidade do serviço público e ao interesse social, mas, também, possibilitando o atendimento às legítimas reivindicações dos grevistas, sob pena de tornar ineficaz a prerrogativa assegurada aos servidores públicos.

Finalmente, não obstante os aspectos excessivamente limitadores ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos, a evolução do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal quanto ao Mandado de Injunção, aliado ao reconhecimento do direito de greve do servidor público e ao posicionamento do tribunal em sanar a omissão legislativa, dotando de eficácia o normativo constitucional, representa um marco histórico do papel da Corte Suprema na ordem jurídica nacional. O Supremo Tribunal, assim, no seu papel de guardião maior da Carta Magna, cuidou de garantir o respeito às disposições nela contidas, abandonando a anterior postura letárgica e prejudicial ao interesse dos jurisdicionados, cumprindo, de modo efetivo, suas atribuições constitucionais.

---

<sup>55</sup> Este aspecto foi levantado pelo eminente Prof. Dr. Francisco Gérson Marques de Lima, na palestra *Mandado de Injunção: O entendimento do STF acerca da greve de servidores públicos*, ministrada no dia 30 de abril de 2008 durante o Seminário de Direito Processual Constitucional ocorrido na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/legislacao/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 10 de maio de 2008.

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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del9070.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9070.htm). Acesso em 2 de maio de 2008.

BRASIL. *Lei nº 7.701, de 21 de dezembro de 1988*. Dispõe sobre a especialização de Turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7701.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7701.htm). Acesso em 15 de maio de 2008.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7783.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7783.htm). Acesso em 10 de maio de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção nº 20-DF*. Relator: Min. Moreira Alves.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção nº 485-MT*. Relator: Min. Maurício Corrêa.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção nº 712-PA*. Relator: Min. Eros Grau.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Notícias STF*: Suspenso julgamento de ação sobre omissão legislativa no exercício do direito de greve de servidores municipais. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=70069&caixaBusca=N>. Acesso em 15 de maio de 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Luris, 2006.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 5ª ed. São Paulo: Ltr, 2006.

FABRE, Luiz Carlos Michele. *Regime jurídico da greve do servidor público*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, nº 1370, 2 de abril de 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9676>. Acesso em 11 de maio 2008.

FERNANDES, Livia Cabral. *O direito ao exercício de greve dos servidores públicos civis e sua vedação aos militares*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, nº 1486, 27 de julho de 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10184>>. Acesso em 11 de maio de 2008.

GOMES, Orlando e Élon Gottschalk. *Curso de direito do trabalho*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

LARANJEIRA, Aline Daniela Florêncio. *Direito de greve no serviço público*. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, nº 63, março de 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3872>>. Acesso em: 11 de maio de 2008.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *A greve do servidor público civil e os direitos humanos*. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, nº 54, fevereiro de 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2612>>. Acesso em 29 de abril de 2008.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Greve do servidor público*. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, pg. 24.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de inconstitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORENO, Walter Batista. *O direito de greve e suas implicações na ordem social, econômica e jurídica*. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, 1989, pg. 20.

SILVA, Fernando Antonio Zorzenon da. *Justiça do Trabalho. Ampliação da Competência. Alcance*. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, nº 574, 1 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6246>>. Acesso em: 23 de maio de 2008.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Wesley Adileu Gomes e. *Concretização judicial do direito de greve dos servidores públicos civis na Constituição da República Federativa do Brasil*. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, nº 1394, 26 de abril de 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9812>>. Acesso em 01 de abril 2008.

SILVEIRA, Francisco Jairo Saraiva. *A greve no direito brasileiro: aspectos sociológicos e jurídicos*. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007, pg.1.

VICTOR, Rodrigo Albuquerque de. *As "novas regras" sobre o direito de greve dos servidores públicos: O Supremo Tribunal Federal e a nova feição do mandado de injunção*. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, nº 1596, 14 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10647>>. Acesso em 10 de maio de 2008.