

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE

CLEVELAND DOS SANTOS

DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO: UM ATO DE CIDADANIA

Aracaju  
2012

CLEVELAND DOS SANTOS

DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO: UM ATO DE CIDADANIA

Monografia apresentada à Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, como um dos pré-requisitos para obtenção de grau em bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Msc. Vitor Condoreli dos Santos

Aracaju  
2012

#### FICHA CATALOGRÁFICA

Santos, Cleveland dos

Direito de greve do servidor público: um ato de cidadania/  
Cleveland dos Santos. – 2012.

54f.

Monografia (Graduação) – Faculdade de Administração e  
Negócios de Sergipe, 2012.

Orientação: Dr. Vitor Condorelli

1. Cidadania 2. Greve 3. Servidor público I. Título

CDU 342(813.7)

CLEVELAND DOS SANTOS  
DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO: UM ATO DE CIDADANIA

Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção de grau em bacharel em Direito à comissão julgadora da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe.

Aprovado em 03/12/2012

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador: Prof. Msc Vitor Condorelli dos Santos  
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

---

1º Avaliador: Prof. Esp. José Carlos Santos  
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

---

2º Avaliador: Prof. Esp. Augusto César Leite de Resende  
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Dedico esta conquista a Deus, aos meus pais, a meu filho em especial, a todos os meus irmãos e a Priscila Rafaela pela ajuda e incentivo nas horas difíceis. Amo-os por tudo que simbolizam em minha vida.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, sempre em primeiro plano, porque sem Ele essa conquista não seria possível, aos meus pais por nunca terem abdicados da minha educação, a meu filho, Marcos Cleveland, em especial, em quem me comprazo, à minha família por ajudar a construir a minha formação sócio-afetiva.

À Priscila Rafaela pelos momentos de ajuda, incentivo na construção e revisão bibliográfica deste Trabalho de Conclusão de Curso, sem qual, certamente, mais tormentosa seria a sua elaboração.

À professora mestre Ana Márcia e ao professor especialista Nivaldo, colegas de ensino do Colégio Hamilton Alves, respectivamente, pela revisão de Língua Portuguesa e o resumo em Língua Inglesa.

À Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, pela sua contribuição na minha formação acadêmica e na capacitação para uma nova jornada que se inicia com mais esta conquista.

À coordenação do Curso de Direito da Instituição pela dedicação dispensada ao longo do curso.

Aos professores da instituição, pois sem eles não seria possível esta conquista e, em especial, à Hortência de Abreu Gonçalves por sua paciência e sabedoria ao ministrar suas aulas o que tornou possível esta conquista.

Ao curso de Direito da FANESE e, em especial, ao Coordenador Vítor Condorelli dos Santos pela sua presteza e atenção quando solicitado, demonstrando esmero e competência.

Aos funcionários da instituição que sempre nos atendem com satisfação.

Ao meu orientador Professor Msc. Vitor Condorelli, pelas sábias palavras e ensinamentos ao longo desta jornada.

Pessoas oprimidas não podem permanecer oprimidas para sempre.

Martin Luther King

## RESUMO

O trabalho buscou analisar o direito de greve do servidor público, não somente dentro da legalidade prevista no dispositivo constitucional do artigo 37, inciso VII, e sim, principalmente, através do direito a cidadania. Foi a partir deste termo que se buscou demonstrar ser a greve do servidor público uma consequência natural de um ato de cidadania. Para isso, foi levantado o contexto histórico da cidadania desde os antigos gregos aos filósofos do iluminismo. Buscou-se, nesse caso, demonstrar o fortalecimento da cidadania até o revés na Idade Média devido ao Sistema de Colonato do feudalismo, como também a ascensão dela no século das luzes, através dos pensadores Jean-Jacques Rousseau e Karl Marx. Já no contexto histórico do Brasil, a pesquisa levantou informações como ocorreu a incorporação nas Cartas Magnas, estudando os pontos positivos e negativos até a plenitude advinda na Constituição de 1988. Quanto ao Direito de Greve, fora feito levantamento histórico até sua consolidação como direito inerente ao trabalhador. Nesse caso, ao trabalhador da iniciativa privada, com levantamento histórico-social, que implicou em determinar ser o direito de greve adquirido por eles um direito inerente à cidadania. A partir daí coube tecer o direito de greve do servidor público como ato da mesma cidadania que garantiu ao da iniciativa privada. Buscou-se amparo na doutrina e na recente decisão do em STF em julgados de Mandados de Injunção que garantiram o direito de greve dos servidores públicos, nos termos da Lei de Greve 7.783/89. A Corte Máxima, dessa forma, garantiu a fundamentação da greve do servidor público até a supressão da mora legislativa. Nesse caso, procurou-se demonstrar que, assegurar ao servidor público o direito ao exercício da greve, é garantir a esses trabalhadores o direito à cidadania.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidadania; Greve; Servidor Público

## ABSTRACT

The study sought to analyze the right to strike of public servants, not only within the law under constitutional provision of Article 37, section VII, but mainly through the right to citizenship. It was from this term that we sought to demonstrate that strike of public servants is a natural consequence of an act of citizenship. For this, we gathered data on the historical context of citizenship from the Ancient Greek to the thinkers of the Enlightenment. In this case, we endeavored to give evidence of the strengthening of citizenship until its setback in the Middle Ages due to the settlement system of feudalism, but also the revival of it in the time of the Enlightenment by the thinkers Jean-Jacques Rousseau and Karl Marx. As for the historical context of Brazil, the survey collected information on how it was incorporated into the Magna Cartas, studying the positive and negative points until it was final and completely established by the 1988 Constitution. Regarding the Right to Strike, a comprehensive historical survey was done from its birth until its consolidation as a right inherent to the worker. In this case, started with the employee of private enterprise, through the gathering of social-historical data, which involved proving that the right to strike acquired by them is inherent in the citizen's rights. Thereafter we made some comments on the right to strike of public servants taken as equal to that granted to the citizens of private enterprise. We built up our arguments basing on the doctrine and the recent decision at the Supreme Court judged on Warrants Injunction which guaranteed the right to strike, under Law 7.783/89 Strike. The High Court thus granted the legal basis of strike to public servants until the legislative abolition of its delay. In this work, we tried to demonstrate that ensuring the right of striking to the public servants is ensuring to these workers the right to citizenship.

**KEYWORDS:** Citizenship; Strike, Public Servant

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	9
2	CIDADANIA.....	11
	2.1 Cidadania para os Gregos.....	11
	2.2 Cidadania para os Romanos.....	13
	2.3 Cidadania na Idade Média.....	14
	2.4 Cidadania na Idade Moderna.....	16
	2.4.1 A concepção de cidadania para Rousseau e Marx.....	17
	2.4.1.1 Cidadania para Jean-Jacques Rousseau.....	17
	2.4.1.2 Cidadania para Karl Marx.....	19
	2.5 Cidadania e a Constituição de 1988.....	22
	2.5.1 Breve histórico sobre cidadania através das Constituições Brasileiras.....	22
	2.6 Conceito de Cidadania.....	25
3	DIREITO DE GREVE.....	28
	3.1 Análise Histórica do Direito de Greve.....	28
	3.2 Conceito e natureza jurídica.....	30
	3.2.1 Conceito.....	30
	3.2.2 Da natureza jurídica.....	31
	3.3 O direito de greve no ordenamento brasileiro.....	32
	3.4 Limitações ao direito de greve.....	33
4	SERVIÇO PÚBLICO.....	35
	4.1 Princípios norteadores do serviço público.....	36
5	DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO.....	38
	5.2 O Direito de Greve dos Servidores Públicos na Constituição de 1988.....	39
	5.3 Análise do Inciso VII, do Artigo 37, da CFRB/88.....	41
6	FUNDAMENTOS DA GREVE.....	45
	6.1 O Direito de Greve no Sistema Jurídico Brasileiro.....	46
7	CONCLUSÃO.....	48
	REFERÊNCIAS .....	49

## 1 INTRODUÇÃO

Vinte anos já idos da promulgação da Carta Magna Cidadã, como assim batizou Ulysses Guimarães. Um bebê se comparada a dos Estados Unidos, com seus mais de duzentos anos. Entretanto, em prosa e versos, é a que mais trouxe garantias ao povo brasileiro. Fora elaborada após anos de um país de exceção, com constituintes eleitos pela vontade soberana do povo. Ao contrário das anteriores, trouxe como fundamento da República, precisamente, no inciso II do artigo 1º da Constituição Federal da República do Brasil: o termo Cidadania.

O constituinte originário ao esboçar esse tema nos fundamentos da Constituição trouxe à baila uma garantia de existência completa ao cidadão. A intenção, nos parece, é demonstrar que todos os dispositivos contidos nessa Carta são para garantir o gozo pleno da cidadania, tantas vezes negada em suas antecessoras.

Ao fazer isso, assegurou direito e deveres a todos uniformemente e isso perpassa pelo direito de greve, contido no artigo 9º, para os trabalhadores celetistas, e artigo 37, inciso VII, da constituição vigente, para os servidores públicos. No entanto, esse inciso trouxe uma ressalva, que somente deve ocorrer nos limites de lei específica. Extrai-se, daí, que há um limitador, não uma supressão. Nem poderia. O termo cidadania engloba os direitos políticos, sociais e civis e a greve é uma de suas principais manifestações. Garantida ao trabalhador celetista, ao servidor público deve ser estendida, visto que assegurará a capacidade de pleno gozo dos direitos inerentes a todos: a cidadania.

A escolha do tema se fez necessária devido às inúmeras abordagens na literatura jurídica com suas associações ao direito do trabalhador, como também pela possibilidade de demonstrar o processo que garantiu o direito de greve aos servidores públicos.

Então, o tema se impõe pelas discussões sobre a legalidade da greve promovida pelos servidores e a supremacia do interesse público. Justifica-se, então, uma pesquisa de tal natureza pela contribuição de analisar a greve como um ato de cidadania desses trabalhadores e as implicações sociopolíticas advindas de tal ato. Além disso, a pesquisa se presta a esboçar as causas e consequências jurídicas do direito de greve.

O direito de greve é uma conquista histórica de luta da classe proletária por melhores condições de trabalho e salários. A greve é, antes de mais nada, um direito de expressão. É através dela que as vozes individuais aparecem em uníssonos coro de reivindicações sociolaborais. Com efeito, torna-se a maior expressão de cidadania. Negar ao ser humano o direito de se expor é ferir a dignidade da pessoa humana, princípio repousante no direito fundamental da Constituição Federal da República de 1988.

Diante do exposto, a proposta foi dividir a monografia em capítulos para, de forma didática, esboçar o assunto em comentário. Nos capítulos, serão abordados temas sobre Cidadania, Direito de Greve, Serviço Público, Greve no Serviço Público e a Fundamentação da Greve. Todos com os respectivos desmembramentos em subcapítulos.

Buscou-se essa linha de exposição por se tomar, como fundamento de todas as garantias sociais, a evolução do termo cidadania no espaço e tempo da história da humanidade, pois é perceptível, no contexto histórico-social, ser a greve uma das mais exequíveis manifestações de cidadania. Então, não vislumbramos outra forma de disposição dos capítulos que não essa.

Para chegar a essa análise científica, a pesquisa partiu de algumas hipóteses norteadoras, a saber: se o servidor público faz jus ao direito de greve, se a cidadania é, de fato, o fundamento de garantia ao direito de greve e qual o entendimento jurisprudencial sobre tal direito. Para isso, o núcleo dos dados foi obtido mediante literatura jurídico-laboral-administrativa, como fontes primárias e secundárias, livros, artigos e sites de internet.

A pesquisa é de caráter qualitativo e terá como enfoque analisar a literatura jurisprudencial e outras fontes subsidiárias sobre o tema em análise. Por ser qualitativa, terá como objetivo descrever o que diferentes autores escrevem sobre o assunto, e daí estabelecer correlações sobre as ideias dos autores.

Certamente, pela natureza da pesquisa que envolveu abordagem da História, da Sociologia e do âmbito jurídico, o texto não alcançou o objetivo, talvez, nem o objeto, mesmo sabedor dessas dificuldades a pesquisa fora levada adiante, todavia. Pois lacunas existentes poderão ser preenchidas por estudos posteriores e esta se tornará apenas uma pequena contribuição para o mundo acadêmico-jurídico.

## **2 CIDADANIA**

Para uma compreensão que se possa extrair entre Direito de Greve e Cidadania, mister se faz entender o que é cidadania e como ocorreu a evolução dela no espaço e tempo, na Sociologia e como se concebe hodiernamente nos preceitos constitucional.

A história da cidadania confunde-se com a história de luta pelo direito de fazer parte ativamente das decisões políticas e sociais da cidade. Ademais, há uma interrelação com os direitos humanos, o que demonstra uma variação de significado construído ao longo do tempo e de forma dispare, a depender do local e circunstâncias na aplicação do termo. Isso ocorre devido aos diferentes contextos histórico do processo de formação político-sócio-cultural em que se manifestou a aplicação do vocábulo.

Nesses termos, faz-se necessário realizar levantamento histórico da origem e da construção de significados concebidas a palavra cidadania até o momento presente e como fora disposta na Constituição Federal da Republica Brasil.

### **2.1 Cidadania para os gregos**

Para os gregos, cidadãos eram todos os que gozassem do direito de se expor nas tomadas de decisões da sociedade. Necessário para essa participação ativa era ser homem (a palavra homem aparece como específico ao sexo masculino e não generalizante: homem e mulher) totalmente livre. Era imperativo não ter a necessidade de trabalhar para sobreviver. Tal fato tornava restrito o número de homens a exercer o papel de cidadão, que era exercitado apenas pelos proprietários de terras porque não precisavam laborar. De sorte que, comerciantes e artesãos por trabalharem; mulheres, pela condição de inferioridade a que eram submetidas; estrangeiros e escravos por questões óbvias: não possuir nacionalidade grega e ser

propriedade, respectivamente, a todos era vedado o direito de participar da vida política da cidade<sup>1</sup>.

De fato, nesse período era bem definido quem era considerado cidadão e os não. Por ser restrito a poucos, era posto como valor da própria essência do homem grego: o ser participante da vida social e política da cidade. Bernardes<sup>2</sup> expõe como era idiossincrática essa relação, informando tratar-se de “um bem inestimável”, a saber:

A cidadania era para os gregos um bem inestimável. Para eles a plena realização do homem se fazia na sua participação integral na vida social e política da Cidade-Estado [...] só possuía significação se todos os cidadãos participassem integralmente da vida política e social e isso só era possível em comunidades pequenas (1995, p. 23).

Observa-se que o valor atribuído à cidadania estava intrinsecamente amarrado ao papel exercido pelo grego em um contexto social impeditivo de executar tarefas relacionadas à necessidade, à reprodução, à sobrevivência ao trabalho. Daí se extrai ser a participação na vida pública uma conquista, uma satisfação além das necessidades biológicas do homem. Aliás, do exposto acima, infere-se que os gregos se realizam, enquanto homens, apenas se fizessem parte social e politicamente da Cidade-Estado.

A quebra desse paradigma político-social ocorreu após as reformas de Clístones (509 a. C.), que estendeu a condição de cidadão a todos com possibilidade de exercer cargos do governo, confirmando as reformas de Sólon<sup>3</sup>. Para Guarineiro (2003), a polis, nesse período, buscava igualar os homens legalmente, visto que o não acesso à esfera pública tornava a desigualdade entre os cidadãos.

Para Cortina<sup>4</sup>, com as reformas promovidas, o objetivo era o indivíduo totalmente absorvido pela Cidade-Estado. Agora, o ideal grego de cidadão era ter a

---

<sup>1</sup> FINLEY, Moses I. **Economia e sociedade na Grécia antiga**. São Paulo: Martins, Fontes, 1989, p. 129-131.

<sup>2</sup> BERNADES, Wilba L. M. **Da nacionalidade**: brasileiros natos e naturalizados. 1 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

<sup>3</sup> GUARINEIRO, Norberto Luiz. **Cidade-estado na antiguidade clássica**. In: PINSKY, Jaime, PINSKY, Carla Bassnezi (org). *História da Cidadania*. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2003, p.25.

<sup>4</sup> CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania**. São Paulo: Edições Loyola, 2005, p. 34.

participação de todos na vida política e afastá-lo dos assuntos privados. Assim, tem-se, como cidadão, aquele voltado às discussões públicas.

## 2.2 Cidadania para os romanos

Não há diferença abissal entre o que vem a ser denominado cidadão para os gregos e os romanos. Para Bernardes (1995), na Roma antiga, o termo cidadania determinava a posição política de uma pessoa e seus direitos e deveres em relação ao Estado Romano. Com efeito, essa é a diferença extraída do processo de construção sócio-político do entendimento da palavra cidadania e cidadão.

Como na Grécia, os romanos excluíam mulheres, escravos e estrangeiros do grupo formador dos que detinham a primazia de participar do gozo da cidadania. Conforme expõe, ainda, Bernardes (1995), em Roma, eram considerados cidadãos os que tivessem a capacidade de determinar as sendas a serem seguidas pela sociedade. Em Roma, só obtinham essas condições os homens livres, que, ao revés da Grécia, não era imposto a condição de trabalhar para sobreviver. Para os romanos, a cidadania era uma forma de atuar junto ao Estado, no exercício de direitos, enquanto que os gregos referiam-se a ela como participação na decisão da coletividade.

A cidadania romana era atributo dos homens livres, todavia poucos eram os homens considerados livres. Essa restrição gerou diversas sublevações e lutas internas o que levou a reformas em favor da plebe, principalmente com a edição da Lei das Doze Tábuas, pois mesmo sendo homens livres não tinham acesso à cidadania<sup>5</sup>.

Esse legado romano contribuiu na construção de um entendimento de cidadania e de certa forma para o conceito de democracia. Não é outro entender de Funari<sup>6</sup>, que afirma ser possível vislumbrar a noção de cidadania moderna e de participação popular presente na cidadania romana. Como exemplo, cita as instituições romanas: Senado e Câmara (antigas assembleias), o sufrágio secreto.

---

<sup>5</sup> COULANGES, Numa Denys Fustel de. **A Cidade antiga**. 2 vol. São Paulo: Editora das Américas, 1961, p. 75.

<sup>6</sup> FUNARI, Pedro Paulo. **A Cidadania entre os romanos**. In: PINSKY, Jaime, PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da cidadania**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2003, p. 50.

De forma que é forçoso considerar que a ideia de conceito de cidadania romano não está tão distante do entendimento moderno. Entretanto, antes de adentrarmos na Idade Moderna, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre cidadania na considerada Idade das Trevas.

### 2.3 Cidadania na Idade Média

O marco inicial da Idade Média é a queda do Império Romano do Ocidente (476 d. C) e o término com a tomada de Constantinopla pelos Turcos Otomanos (1.453 d. C). É um longo período histórico que se classifica em Alta e Baixa Idade Média. A primeira por dar nova formatação sócio-política e cultural ao mundo então conhecido devido às invasões bárbaras. Quanto à última, pela integração do mundo novo com o velho e consolidação das instituições que lhes passaram a ser conhecidas<sup>7</sup>.

Com a Idade Média, advém uma transformação nas questões sociais e políticas, como também no trato político e econômico. Foi um período de mudanças impulsionado por um novo panorama de organização da sociedade. Houve, de fato, uma ruptura de como se concebia o Estado. Isto implicou em como se processou a cidadania peculiar (CASTRO, 2008).

Já na crise de Roma, o Estado adotou o regime de Colonato: modelo social em que a terra era partilhada em reserva senhorial e em lotes para os camponeses. Ao receberem os lotes, eles eram obrigados a transferir parte de sua produção e de trabalhar, sem remuneração, na reserva senhorial. De forma que houve a mudança da forma de trabalho e a escravidão da Antiguidade Clássica deu lentamente lugar à servidão<sup>8</sup>. Daí se observam fortes alterações nas estruturas sociais.

O Estado Medieval não tinha autonomia e suas ações eram distribuídas aos senhores feudais, os quais exerciam funções estatais: legislar, julgar, cobrar tributos

---

<sup>7</sup> CASTRO, Lages de. **História do direito geral e Brasil**. 6 ed. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2008, p. 119-120.

<sup>8</sup> BRITO, Álvaro de Azevedo Alves. **Breves reflexões sobre a história geral da cidadania**. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/>>. Publicado em 2011. Acesso em out 2012.

e formar exército. Os feudos se aproximavam da ideia de Estado e se rivalizavam com o Estado formal ou que nele se transformava<sup>9</sup>.

O Estado Medieval é refém do sistema feudal. Os vários institutos do Estado e a vida social estavam presos à propriedade e à posse da terra. Confundia-se, por isso, o que era público do privado. Para Dalmo Dallari, “[...] os próprios agentes do poder público, ligando o exercício de suas funções à propriedade ou à posse da terra, afirmavam a independência em relação a qualquer autoridade maior [...]”<sup>10</sup>.

Por essa razão, a sociedade na Idade Média, sem perspectiva de mobilidade social, foi cenário de inúmeras revoltas sociais. Nesse estado, o nascimento das cidades veio como sinônimo de libertação (LOYN, apud BRITO, 2011).

Diante do exposto, extrai-se que o burgo projeta-se como a polis da Antiguidade Clássica e o burguês como a representação do cidadão. A cidade, nesse caso, representa o ambiente apropriado para consolidação da cidadania. Como exemplo desse posicionamento, as cidades da península itálica tinham uma vida política muito próxima das antigas Cidades-Estado e com iguais características quanto à sua concepção de cidadania: somente o grupo que detinha direitos políticos, uma minoria burguesa, era entendido como cidadão (COMPARATO, apud BRITO, 2011).

Percebe-se que, de todo arrazoado sobre a cidadania na Idade Média, esta praticamente não existiu, uma vez que as tomadas de decisões eram individualizadas pelos proprietários dos feudos; o poder estava descentralizado; e que praticamente não havia vida social nas cidades. Entretanto, com o crescimento das cidades e a concentração de riquezas dos burgueses, pode-se dizer que houve um renascimento das condições necessárias para que a cidadania fosse requisito imprescindível dos moradores dos burgos.

---

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 62.

<sup>10</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 26.

## 2.4 Cidadania na Idade Moderna

Ao retornar o poder às mãos do rei e ocorrer a unidade estatal, o sistema feudal desaparece e nasce a formação dos Estados Nacionais. Isso se deu porque o povo enxergou, na figura do rei, a unidade estatal necessária para subtrair o poder feudal, e lhes garantirem os direitos mais elementares. No entanto, não era somente indispensável acabar com os feudos, mister se fazia pensar uma nova ordem social, em que se redescobrissem valores sociopolíticos e até culturais em prol da construção do Estado, da sociedade e do povo.

Para Bonavides (2003), esse é um período em que se passa a questionar as contradições e as distorções de privilégios da nobreza e do clero. A nova classe social – a burguesia – não estava satisfeita em manter tais regalias advindas ainda do feudalismo e sustentada pela política de favorecimento dos Estados Absolutistas.

Essa nova classe social, formada por ricos comerciantes, queria romper com a velha estrutura e fortalecer uma cidadania em que valores clássicos de igualdade e liberdade fossem a base da sociedade e que o Estado interviesse menos. O objetivo era “o máximo liberdade para alcançar o máximo de expansão.” (BONAVIDES, 2003).

Para Fileti et al<sup>11</sup>, o ideal burguês era o de construir as bases para o nascimento da moderna cidadania, a qual não era mais compatível com a monarquia absolutista. Com isso, obrigava até os pensadores modernos a redefinirem o que vem a ser cidadania.

Os pensadores do Iluminismo vislumbraram uma sociedade de ideia liberal que tem por objeto a intervenção mínima do Estado. Não por acaso, as desigualdades sociais agravaram-se. “A combalida cidadania da Idade Média adentra a Idade Moderna com uma roupagem nova, mas com o mesmo tecido.” (BRITO, 2011). A cidadania perde a identidade da igualdade, torna-se exercício de um direito, mas restrito a poucos, uma vez que “[...] não está ao alcance de todos que os possuem”(BARBALET, in BRITO, 2011).

---

<sup>11</sup> FILETI, Narbal Antônio Mendonça; OLIVEIRA, Daniel Natividade Rodrigues de et al. **Generalização dos direitos fundamentais como cidadania para todos:** os direitos sociais e a realidade da exclusão social. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/13029>>. Publicado em 2009. Acesso em: 3 nov 2012.

Analisar a cidadania, nesse atual contexto, é perceber que aflora um traço de diferenciação entre povo e burguesia. Agora, não mais englobados na luta pelos direitos. Pois, prevalecem os interesses dos novos ricos: os burgueses.

Urge observar que a diferenciação das classes é o fator de consecução a formatar o paradigma social de cidadania que limita ou não os direitos do cidadão. O ser cidadão conduzirá pensadores liberais do “século das luzes” e do materialismo histórico a responder a pergunta: o que é cidadania?

Ficaremos restritos a Rousseau e Marx.

#### **2.4.1 A concepção de cidadania para Rousseau e Marx<sup>12</sup>**

Há certa convergência de posicionamento entre Rousseau e Marx nas ideias desenvolvidas sobre a consecução do termo cidadania. A idealização de cidadania tanto na visão rousseuniana e marxista tem como escopo a determinação dos direitos do homem em sociedade no trato das questões de interesse da coletividade.

##### **2.4.1.1 Cidadania para Jean-Jacques Rousseau**

A cidadania defendida por Jean-Jacques Rousseau é consubstanciação de elemento a versar sobre diversas implicações do ponto de vista político-educacional e no campo dos costumes e da moral (EUFRÁSIO, 2005).

A noção de cidadania, em Rousseau, é fruto da conscientização política e educacional do indivíduo e que implique em contribuir na promoção de garantias sociais para coletividade. Em sua obra “O Contrato Social”, lembra Eufrásio (2005), Rousseau acredita ser indispensável a presença do cidadão na constituição para legitimar os fundamentos da sociedade política.

O cidadão, para Jean-Jacques Rousseau, é parte da história política pela responsabilidade na elaboração das leis mediante uma consciência pública

---

<sup>12</sup> EUFRÁSIO, Marcelo Alves Pereira. **Filosofia do direito: a cidadania em Rousseau e Marx.** Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/>>. Publicado em 2005. Acesso em nov 2012.

(coletiva). Essa manifestação coletiva ocorre no momento em que se desvencilha de seus interesses privados em prol do interesse geral. Com efeito, busca o interesse comum valorizando a vida em sociedade.

A assertiva é extraída do seguinte trecho, a saber:

O cidadão conserva todas as leis, mesmo as aprovadas contra sua vontade e até aquelas que o punem quando ousa violar uma delas. A vontade constante de todos os membros do Estado é a vontade geral: por ela é que são cidadãos e livres. Quando se propõe uma lei na assembleia do povo, o que se lhes pergunta não é precisamente se aprovam ou rejeitam a proposta, mas se estão ou não de acordo com a vontade geral que é deles. (ROUSSEAU, apud BRITO, 2003).

Diante do exposto, extrai-se ainda que cada cidadão deve abraçar uma causa imprescindível: a de estabelecer limite a sua liberdade em função dos outros associados pelo pacto social. Para Rousseau (apud BRITO, 2003), com o pacto social e a disposição dos cidadãos para o nascimento de um corpo moral coletivo, cai a figura do eu em si para o eu comum, que não é simples agregação de homens, mas de cidadãos que vivem a cidadania como instituição do corpo político.

Para Eufrásio (2005), o Contrato Social determina a disposição de legitimar a cidadania como experiência única de viver em comunidade, conforme os pressupostos da liberdade convencional e civil. A vontade geral de obedecer à lei prescrita para a cidade é preceito moral e cível a cidadania em interação com os demais pactuantes.

Marcelo A. P. Eufrásio (2005) conclui afirmando o que é “[...] imprescindível destacar na trajetória da cidadania rousseauniana é a possibilidade do homem-cidadão ser livre [...] não só de um indivíduo, mas de todos os associados no pacto social.”.

Aponta Eufrásio (2005) que há quatro pontos a ser destacados para formação da cidadania: “status na polis; o direito de legislar; mudança moral e civil, e o status de cidadão que é exercido por qualquer membro do Estado justo.”.

Pontos que foram desenvolvidos por DENT, a saber:

[...] no tocante à cidadania. Primeiro, ser cidadão é possuir certo status ou posição no Estado. É ter certos direitos e qualificações (assim como deveres e responsabilidades) conferidas à pessoa pelas leis positivas do Estado, para cujo tranqüilo gozo está dirigida toda a força do corpo político. Segundo, para a cidadania propriamente dita, conforme a entende Rousseau, um direito ocupa uma posição central: é o de participação na formação ou ratificação, de legislação soberana [...] Terceiro, a aquisição do status de cidadão introduz nas pessoas, diz Rousseau, uma 'mudança moral', a qual se refere nos atos de indivíduos que estavam até então apenas 'naturalmente' relacionados.[...] e tem justificação moral e civil para as ações [...]. Tais ações não expressam somente desejo; elas consubstanciam projetos racionalmente justificados tendo atrás de si o peso da razão legítima. Quarto, Rousseau sustenta que em qualquer estado justo e bem ordenado o status de cidadão é desfrutado de modo precisamente idêntico por todos os membros do Estado, sem exceção; e esse é o mais importante status de que qualquer indivíduo pode gozar. Uma pessoa pode ocupar outras posições no Estado, mas nenhuma delas lhe dá o direito de anular os títulos de cidadania de outrem (apud EUFRÁSIO, 2005).

Do excerto, tem-se a noção exata de ser cidadão: igualdade compartilhada por todos e com fundamento nessa equivalência de direitos que se contempla a ideia de cidadania em Rousseau.

#### **2.4.1.2 Cidadania para Karl Marx**

Não há na literatura marxista um estudo específico voltado ao Direito ou a cidadania, apesar de a temática dos assuntos abordados por Marx tratar acerca do direito do homem. Isto sim será a fonte de contribuição dele para o processo de

formação da cidadania, uma vez que se extrai das suas idéias sobre o materialismo histórico que o “[...] Direito é um conjunto de regras coercitivas destinadas a servirem a classe dominante, que possui os meios de produção.” (REALE, apud EUFRÁSIO, 2005).

A questão da cidadania marxista está ligada aos direitos dos homens e, por isso, Marx destaca quatro requisitos de alienação socioeconômica prejudicial ao cidadão:

[...] a separação entre o homem e o trabalho, privando-o de controle sobre o que faz; a separação entre o homem e o produto de seu trabalho, privando-o de controle sobre o que faz; a separação entre o homem e seu semelhante, com competição em vez de cooperação; a separação entre o indivíduo e a espécie, ou seja, a vida da espécie humana se convertendo em meio de vida para o indivíduo (apud EUFRÁSIO, 2005).

Para Marx (apud EUFRÁSIO, 2005), a ideia de alienação a separar o homem de seu semelhante tem na competição e no individualismo a força motriz das relações sociais, que acaba maculando as ideias de cidadão e cidadania. Em suas palavras: “temos de emancipar-nos a nós próprios antes de podermos emancipar os outros”.

Não de outra forma, é perceptível que a concepção de cidadania marxista seja concebida exaltando o direito do homem em sociedade e que os assuntos que dizem respeito à coletividade sejam tratados por todos. A cidadania coletiva pressupõe a individualização do direito do homem, mas que, em contrapartida, consagra o direito de convivência entre os homens.

Marx afirma que o cidadão só será pleno com a emancipação do homem individual para o homem todo, no sentido de que ele só se faz cidadão se a o outro for garantido também o direito de o ser:

A emancipação humana só será plena quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstracto; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um ser genérico; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças (*forces propres*)

como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política (MARX, apud EUFRÁSIO, 2005).

Ademais, infere-se também que a emancipação do homem individual para o coletivo contribui para conquista de uma cidadania com amarras sociais, cujos nós estarão fixos na própria corda social que a teceu.

E, como afirma Eufrásio (2005), parafraseando Karl Marx:

[...] força social que fica evidenciada como sendo uma desmistificação das forças que atrapalham a relação de superação do homem em comunidade, enquanto ser que dispõe da força social e da força política como cidadão para efetivo exercício da cidadania.

Da exposição sobre cidadania em Rousseau e Marx, ocultaram-se de propósito algumas distinções, visto não ser o objeto de pesquisa demonstrar as divergências e sim os pontos de contatos. Entretanto, citam-se algumas para efeito didático, como as relacionadas à compreensão e à finalidade atribuídas ao Estado, como as inerentes ao direito do homem, à liberdade, cidadania, convenções sociais. Pois, deve-se atentar que para um há contrato pactuado entre cidadão e Estado e que este é responsável pelo acesso de todos à cidadania. Quanto para Marx, à cidadania se perfaz através do altruísmo do homem para a conquista coletiva.

Entretanto, como explicado, os tópicos apresentados buscaram abordar eixo de contato entre os pensadores sobre a cidadania. E, este ponto se materializa na participação ativa dos cidadãos e na co-responsabilidade mútua por pacto social ou pela luta coletiva. Aí está o ponto concordante de suas ideias.

Para Marx (apud EUFRÁSIO, 2005), citando Rousseau, a cidadania “[...] consiste em tirar ao homem as suas próprias forças e dar-lhe em troca forças alheias que ele só poderá utilizar com a ajuda dos outros homens”.

Parece-nos que os filósofos trilham caminhos outros com um único ponto de chegada: a constituição de uma cidadania casada ao homem coletivo.

Após todo esse levantamento histórico e filosófico, como, hodiernamente, encontra-se a cidadania no Brasil, após o advento da Constituição Federal da República de 1988?

Tentar-se-á responder.

## **2.5 Cidadania e a Constituição de 1988**

A Constituição Federal de 1988 é conhecida como a “Constituição cidadã”, termo gravado na história pelas palavras do então Presidente do Congresso Nacional Ulysses Guimarães. De fato, Ela traz em seus dispositivos várias normas que garantem a participação popular, como: voto, referendo, plebiscito e ação popular. Além de assegurar instrumentos coibidores de possíveis abusos. Assim temos mandado de segurança, mandado de injunção, habeas corpus e habeas datas.

Ademais, o constituinte originário buscou garantir vida digna ao povo, como se extrai, além de outros dispositivos, do artigo 1º, incisos II e III, que trata do direito a cidadania e da dignidade da pessoa humana, respectivamente, e do artigo 6º (dos direitos sociais) e especificamente o do artigo 37, que é objeto do nosso estudo: direito de greve do servidor público<sup>13</sup>.

Entretanto, mister se faz um retrospecto na história para demonstrar que essas conquistas foram frutos de muita luta por parte do povo brasileiro, principalmente, da classe trabalhadora, inclusive com participação ativa dos servidores públicos, mesmo vedados por lei de estarem envolvidos em movimentos sociais paredistas.

### **2.5.1 Breve histórico sobre cidadania através das Constituições Brasileiras**

O termo cidadania aparece pela primeira vez na Constituição imperial de 1824 e permaneceu na primeira Constituição republicana de 1891. Entretanto, a expressão cidadania só se distinguiu dos conceitos de nacionalidade e naturalidade

---

<sup>13</sup> BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2012.

a partir de 1930, como assegura Wilba Bernardes (1995). Para ela, o termo cidadania, nessa época, tem sido empregado para definir a condição daqueles que, como nacionais, exercem direitos políticos.

Confirma a assertiva de Wilba Bernardes (1995), o TÍTULO 8º, Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos, dos Cidadãos Brasileiros. É perceptível o enfoque dado ao termo cidadão em nossa constituição. O inciso I, do Artigo 179, da Carta Magna Imperial trá-lo ao tratar do princípio da reserva legal, a saber: “Nenhum cidadão pode ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma cousa, senão em virtude de lei. (BRASIL, 1824).

Não obstante esse caso curioso, deve-se atentar para o fato de que o objetivo era determinar quem eram considerados cidadãos brasileiros devido às condições históricas da época: a recente independência do Brasil. Então, extraí-se do termo cidadão o nacional em oposição ao estrangeiro, o que restringe o termo à nacionalidade e à naturalidade, conforme expõe Bernardes (1995).

Na mesma direção, como expresso por Wilba Bernades (1995), a primeira Constituição Federal republicana, tratou, no TÍTULO IV, Dos Cidadãos Brasileiros, SEÇÃO I, Da qualidade do Cidadão Brasileiro, o termo cidadão aparece também se referindo à nacionalidade (BRASIL, 1891).

Para Cury<sup>14</sup>, o termo cidadão permanece no texto constitucional e a ele dedicado um capítulo referente aos direito, civis e políticos, sem acrescentar nada sobre cidadania em sua acepção social.

TÍTULO III, Da Declaração de Direitos, CAPÍTULO I, Dos Direitos Políticos, artigo 106 da CFRB de 1934: “São brasileiros:”. Em 1934, o Brasil vive o Estado Novo de Getúlio Vargas, de nacionalismo ufanista e com forte presença da classe operária urbana é promulgada a terceira constituição, com avanço nos direitos e garantias individuais e a supressão do termo cidadão pelo de brasileiros.

Embora o termo tenha desaparecido, a cidadania começa a demonstrar a sua abrangência social. É possível perceber que essa, se comparada às anteriores, foi mais democrática, pois se originou a partir da Revolução de 1930 e das eleições diretas para presidente da República, como também influenciada pelos movimentos populares que buscavam mudanças na ordem social do país.

---

<sup>14</sup> DORES, Sônia Aparecida das. **A cidadania nas constituições federais e leis de educação nacional – Brasil**. Disponível em: [http://www.anpae.org.br/congresso\\_artigos/simposios2009/](http://www.anpae.org.br/congresso_artigos/simposios2009/). Publicado em 2009. Acesso 24 out. 2012.

Com essa Constituição, pode-se aventar que a cidadania deu seus primeiros sinais de conquistas sociais a dignificar a pessoa humana. Tudo isto em decorrência da participação e das reivindicações por parte das classes populares, principalmente dos operários urbanos, que se organizavam na forma de sindicatos.

Em 1937 é outorgado novo texto constitucional, com um contexto da palavra Cidadania, presente no artigo 115, com o tema sobre aquisição da nacionalidade brasileira (BRASIL, 1937).

É sabido que, nessa época, o Brasil vivencia um clima de ideias nazi-fascistas, por ocasião da ditadura denominada de Estado Novo e as condições sociais da sociedade brasileira pareciam tão graves que a Carta Magna reconhece o ser miserável. Artigo 127 da CF de 1934 reza: “[...] Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole.” (BRASIL, 1937).

Para Sônia Aparecida das Dores (2009), trata-se da cidadania “cala a boca”, uma vez que “regulada e assegurada pelo Estado pede uma contrapartida dos cidadãos, no sentido de não discordar da ordem política estabelecida.”.

Término da Segunda Guerra Mundial e do Governo de Getúlio Vargas, a Constituição de 1946 é elaborada por representantes eleito pelo voto popular e representa uma nova faceta de nacionalismo e populismo político no Brasil. Ela mantém o capítulo que trata da nacionalidade e da cidadania e abrange as questões relativas à nacionalidade, aos direitos políticos e eleitorais (TÍTULO IV, Da declaração de Direitos, CAPÍTULO I, Da Nacionalidade e da Cidadania, e CAPÍTULO II, Dos Direitos e das Garantias individuais). Nesta Constituição, ampliam-se consideravelmente os direitos trabalhistas e sindicais, no entanto eles continuam ainda diretamente vinculados à interferência estatal (BRASIL, 1946).

A Constituição de 1967 e a Emenda de 1969 extraíram os termos cidadão e cidadania. No lugar, a Carta Magna contém no seu bojo a palavra “brasileiros” e não discorre sobre os direitos civis e políticos dos brasileiros tratados nas constituições anteriores. Aliás, os direitos de manifestação dos trabalhadores são considerados ilegais e subversivos. Em suma, omite os direitos sociais até então vigentes (BRASIL, 1967/69).

Com o fim do período da ditadura, é convocada uma nova constituinte formada por representantes eleitos pelo voto direto e em 1988 é promulgada a atual Carta Magna. Ela traz no inciso II, do artigo 1º, como princípio fundamental à

construção do Estado Democrático de Direito, o termo cidadania. Ademais, a Constituição da Nova Ordem Democrática dilata a cidadania por outros termos e dispositivos, principalmente, os contidos no artigo 5º - dos direitos individuais e coletivos, no artigo 6º - Direitos Sociais. São inúmeros esparsados dentro da nossa Carta Regente (BRASIL, 1988).

De fato, Ulysses Guimarães tinha razão, ao afirmar ser Constituição de 1988 considerada como a Constituição Cidadã, pois o conteúdo dos dispositivos busca resgatar os brasileiros que vivem à margem da sociedade.

É crível a intenção do legislador originário.

Entretanto, duas décadas já se passaram e pouco dos diversos direitos do cidadão incluídos e até ampliados não foram concretizados na prática. Continuam no papel e um dos empecilhos é que vários artigos da Constituição precisam de lei específica para a regulamentação, como exemplo, cita-se o inciso VII, do artigo 37, que trata sobre o direito de greve do servidor público (BRASIL, 1988).

Esse é o nosso objeto de estudo: Greve, ato de Cidadania. Levantar-se-ão os possíveis conceitos para cidadania.

## **2.6 Conceito de Cidadania**

Inciso II do artigo 1º do texto constitucional: a cidadania. Daí entende cidadania como o ápice legitimador da pessoa humana. Esse termo referencia o direito pleno de estar em gozo social. Ele transmite a capacidade de estar em todas as atividades da vida e do governo de seu povo. Enfim, é a garantia de poder participar da vida política, social e econômica de seu país (BRASIL, 1988).

Lage de Resende e Moraes (apud WILBA, 1995, p. 23), corroborando com a ideia de ser ativo de cidadania, expõem que “A cidadania era para os gregos um bem inestimável. Para eles, a plena participação integralmente na vida social e política da Cidade-Estado.”.

Em Roma, a definição de cidadania estava atrelada à garantia de poder participar de todas as atividades político-sociais. Além de conceder o direito pleno aos bens materiais e imateriais, como, por exemplo: o título de pai, marido, herdeiro e proprietário. Fustel de Coulanges (apud WILBA, 1995, p. 26), nos traz ao

conhecimento esse fato histórico-conceitual de cidadania. Naquela época, ser cidadão era ter uma posição invejada, uma vez que, quem não o era, não podia ser considerado marido ou pai, proprietário e até herdeiros. A importância de ser cidadão era tal, continua o autor, que, sem esse título, ficava-se à margem da sociedade e com o mesmo passava-se a fazer parte da sociedade regular.

Dalmo Dallari (1998, p 14) a conceitua como “um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo do seu povo.”. Em uma análise conceitual simples se extrai do termo cidadania o advérbio modal “ativamente”, implicando em passar a ideia de ser o cidadão um agente de transformação e não apenas receptor, um ser inerte às atividades estatais. Cabem a ele as diretrizes a ser tomadas pelo Estado.

O anticonceito de cidadania é expresso por Dalmo Dallari, no tocante àqueles indivíduos excluídos da vida social na participação das tomadas de decisões, implicando em situação de inferioridade diante de seu grupo social. Em outros termos, o autor trata da exclusão social e política o não poder participar ativamente das decisões estatais (1998, p. 14).

Em outro contexto histórico, o termo cidadania foi tomando formato mais consistente, mas ainda de forma restrita. Vejamos o que expõe J. M. Balbert, citado por Quintão (2001, p. 232)<sup>15</sup>:

Desde o advento do Estado liberal de direito, a base da cidadania refere-se à capacidade de participar no exercício do poder político mediante o processo eleitoral. Assim, a cidadania ativa liberal derivou de participação dos cidadãos no moderno Estado-nação, implicando a sua condição de membro de uma comunidade política legitimada no sufrágio universal, e, portanto, também a condição de membro de uma comunidade civil atrelada à lei (apud BRITO).

Em contrapartida, atualmente, a cidadania tem como característica própria a abrangência de direito e está diretamente ligado à democracia, como tão bem expressa Alain Touraine<sup>16</sup>: “A liberdade é a primeira das condições necessárias e

---

<sup>15</sup> Idem, p. 16.

<sup>16</sup> TOURANINE, Alain. **Crítica da Modernidade: o que é cidadania?** 6 ed. São Paulo: Vozes, 2000, p. 348.

suficientes à sustentação democrática. A outra condição para uma democracia sólida é a cidadania.”. Continua o autor, abrindo o leque da palavra cidadania esboçado no artigo 5º da Constituição Federal, que “Ser cidadão é ter consciência de que é sujeito de direito. Direito à vida, à liberdade, à igualdade de direitos, enfim, direitos civis, políticos e sociais.”

Hannah Arendt<sup>17</sup> (apud MAZZOULI, 2001, p.1), em sua análise sobre cidadania, expõe ser “o direito de ter direito [...]”. Em análise sociológica, Sônia M. Portella Kruppa<sup>18</sup> compreende a cidadania, citando Marshall, como garantia mínima de bem-estar econômico e de segurança e a capacidade de participar plenamente do legado social nos padrões estabelecidos pela sociedade.

Da assertiva: capacidade de participar plenamente do legado social, citamos Marcos Sílvio de Santana<sup>19</sup> que argumenta confundir-se a história da cidadania com a história de lutas pelos direitos humanos, chegando à conclusão em conceber a cidadania como um referencial de busca de “mais direitos, mais liberdade, melhores garantias individuais e coletivos.”.

Encerra-se este capítulo conceitual pela feliz significação dada ao termo cidadania por Paulo José Freire Teotônio<sup>20</sup>, a saber:

[...] cidadania não significa apenas conferir ao povo a participação no exercício do poder. Pressupõe, em igual medida, a possibilidade de acesso a instrumentos garantidores de uma forma digna de viver. E isto só se revelará possível caso haja uma perfeita harmonia entre os direitos positivados e a realidade social, vale dizer, uma adequação entre a substância do direito e sua forma (2005, p. 50).

De forma sintética, o excerto acima descortina o porquê do direito de greve do servidor público ser, antes de tudo, um ato de cidadania. No entanto, antes das nossas considerações, faremos uma análise sobre o Direito de Greve.

---

<sup>17</sup> MAZZOULI, Valério de Oliveira. **Direitos humanos, cidadania e educação: uma nova concepção introduzida pela Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/>. Publicado em 2001. Acesso em 07 ago. 2012.

<sup>18</sup> KRUPPA, Sônia M. Portella. **Sociologia da educação**. São Paulo: Cortez, 1994.

<sup>19</sup> SANTANA, Marcos Sílvio. **O que é cidadania**. Disponível em: [HTTP://www.advogado.adv.br.p.1](http://www.advogado.adv.br.p.1). Acesso 25 de ago. de 2012.

<sup>20</sup> DINALLI, A., FERREIRA, Luiz Alexandre Cruz e TEOTÔNIO, Paulo José Freire (org.). **Constituição e construção da cidadania**. Leme: J. H. Minzuno, 2005.

### 3 DIREITO DE GREVE

#### 3.1 Análise Histórica do Direito de Greve

Para o surgimento da greve, há diferentes concepções apresentadas por autores estudiosos desse tema. Afirmam alguns ser a origem de tempos remotos à Antiguidade. Outros entendem como fato desencadeado da Revolução Industrial e de movimentos sociais culminadores da Revolução Francesa. Dentre os autores, situa-se Bento Herculano Duarte Neto<sup>21</sup>, ao expor:

Se o trabalhador livre discorda das condições de trabalho os quais se sujeita para o labor pode sofrer sérias represálias por todos os fatos. Mas pode parar e desligar do tomador de sua força de trabalho, mesmo que isso implique em dificuldades para si. Já o escravo, se não gostava do seu trabalho - é que é óbvio, em termos quase absolutos - nada podia dizer, pois iria para o tronco ser açoitado e/ou passaria fome, sem poder procurar outra opção de vida, dentre outros exemplos (1993, p. 19).

Da assertiva do autor, extrai-se que as manifestações ocorridas na Antiguidade poderão ser chamadas de revolta e não, necessariamente de greve, visto que o laborar era restrito ao trabalho escravo à servidão.

Zangrado<sup>22</sup> postula serem aqueles movimentos da Antiguidade distante do conceito moderno de greve, uma vez que os trabalhadores eram, em sua maioria, escravos e os objetivos eram outros: melhoria das condições de vida a que estavam submetidos. Naquela época, os sentimentos decorriam em detrimento da exploração praticada pelos senhores de escravos que os viam como ferramenta humana de trabalho.

---

<sup>21</sup> DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de greve: aspectos genéricos e legislação brasileira**. São Paulo: Ltr, 1993.

<sup>22</sup> ZANGRADO, Carlos Henrique da Silva. **A greve no direito do trabalho**. Vol. 2. 19 ed. São Paulo: Ltr, 2000, p. 06

De fato, não se pode considerar como manifestação de greve e sim rebelião. Para ser greve, no sentido moderno da palavra, necessária se faz a existência de um grupo com os mesmos fins, em busca de melhores condições de trabalho.

No entender de Carlos Henrique da Silva Zangrado, com o advento da Revolução Industrial, a massa trabalhadora, com o intuito de conseguir melhores condições de trabalho começou a organizar-se e realizar paralisação seletiva de trabalho<sup>23</sup>.

Diante desses atos, o poder público tomou conhecimento da greve como um fato social, o qual foi tomado de proporções mundiais, já que, em países alcançados pela Revolução Industrial, as más condições de trabalho eram inerentes a todos eles e a luta pelos trabalhadores refletia os mesmos desejos: melhores condições de trabalho, salários dignos, menos jornada de trabalho.

O exposto se confirma através do seguinte posicionamento:

Esta era maneira com que a revolução industrial pagava o preço de sua quota na criação do grave problema social. Os grandes conglomerados de trabalhadores que viviam em condições miseráveis visto a fomentar o que hoje vivenciamos: a luta de classe, servindo as greves como forma para agitação social com fins políticos, visando à modificação do regime capitalista criado e fortalecido pela própria revolução (ZANGRADO, 2000, p. 07).

Concebem-se nesse entender, as bases conducentes de a greve ser efetivada e valorada como fato social que irá caracterizar o seu conceito e determinar sua natureza jurídica.

---

<sup>23</sup> Idem p. 18.

## 3.2 Conceito e natureza jurídica

### 3.2.1 Conceito

Conceituar é determinar as características e pressupostos de um ser a fim de alcançar o seu entendimento. No dicionário Aurélio<sup>24</sup>, o termo greve se apresenta como recurso resultante de acordo de operários, estudantes, funcionários etc., a trabalhar ou comparecer onde o dever os chama enquanto não sejam atendidos em certas reivindicações.

Por ser um termo muito amplo, há vários conceitos de greve. O conceito jurídico, pacificado pela jurisprudência, é que a greve é a suspensão coletiva do trabalho coletivo, com o objetivo de obter uma finalidade determinada: melhorias nas condições de trabalho<sup>25</sup>.

A greve é um fato social, como tal, é vista como um fenômeno advindo da associação de obreiros que na sua história sofreu penosa trajetória para ser reconhecido como um direito. Essa manifestação tornou visível através de sindicatos e testa a capacidade de organização da luta dos trabalhadores em suas reivindicações (BARROS, 2003, p.122). Com efeito, não se pode tratar do direito de greve, visto que um dos requisitos indispensáveis a sua consecução é o interesse comum de grupo de trabalhadores. Ela é utilizada com o intuito de demandar numa pretensão perante o empregador. Trata-se de um direito de caráter relativo, pois não sobrepõe ao da coletividade. Mesmo assim, exercer força incondicional, cabe aos trabalhadores a oportunidade e consciência de exercê-la.

Do ponto de vista social, Barros (2003, p.125) afirma que a finalidade não é apenas salarial, por estar voltada aos interesses coletivos com valores morais, políticos e sociais. Urge ser um direito de resistência.

A greve é um instrumento de defesa dos trabalhadores. Ela é um mecanismo de pressão indispensável e convencimentos das reivindicações dos obreiros. É um

---

<sup>24</sup> FERREIRA, Aurélio B. de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996. p. 868.

<sup>25</sup> BARROS, Cássio Mesquita. **“A greve no serviço público”**. In PELLEGRINA, Maria Aparecida e DA SILVA, Jane Granzolo Torres, Coordenadoras. **Constitucionalismo social: estudos em homenagem ao Ministro Marcos Aurélio de Farias Mello**. São Paulo: Ltr, 2003.

direito inerente a liberdade de trabalho, o abuso pode gerar punição. Todavia, há um limite condicionado as atividades consideradas essenciais<sup>26</sup>.

É uma conquista de relevo social, com fundamento na Carta Magna, a qual assegura o direito de greve, com a ressalva de não afetar os serviços essenciais determinado em lei (BRASIL, 1988).

A lei ordinária garante o exercício legítimo a manifestação de greve. Prevê o artigo 2º da lei 7.783/89 esse direito do empregado contra o empregador na busca de melhores condições de trabalho e do cumprimento das obrigações contratuais.

Cavalcante Neto<sup>27</sup> concebe como manifestação de forma pacífica, proibido a violência contra o patrimônio do empregador. É uma reação de defesa das condições de trabalho e a não observância dos termos do contrato de trabalho pelo empregador.

Em suma, a greve é um direito assegurador de liberdade de trabalho, de liberdade associativa e sindical, de caráter coletivo e inerente às sociedades democráticas.

### 3.2.2 Da natureza jurídica

Saber a natureza jurídica da greve é de suma importância diante da divergência de posicionamento encontrado na doutrina.

Há os que digam ser a greve um fato social admitido pelo direito, mas não aceito como fato jurídico, nem como direito subjetivo.

Urge, diante das divergências de a greve ser direito, fato social ou liberdade, expor a divergência de posicionamento dos doutrinadores sobre proferir se a greve comunga com o direito individual ou coletivo. Segundo Orlando Gomes<sup>28</sup>, trata-se de direito coletivo e a participação ou não do trabalhador no movimento grevista é de cunho individual. Em contrapartida, Zangrado (1994, p.48) entende a greve como um direito individual exercitado coletivamente.

---

<sup>26</sup> DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 8 ed. São Paulo: Ltr, 2009, p. 1407-08.

<sup>27</sup> CAVALCANTE, Jouberto de Quadro Pessoa e NETO, Francisco Ferreira Jorge. **Direito do trabalho**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumer Júris, 2008, p. 1676.

<sup>28</sup> GOMES, Orlando. **Curso de direito do trabalho**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 642.

Observa-se coerência sobre a natureza jurídica da greve, presente na corrente de Orlando Gomes, uma vez que o sindicato é o representante legítimo da categoria.

Maurício Godinho Delgado (2009) adota a corrente de Orlando Gomes por afirmar ser a greve um direito fundamental de caráter eminentemente coletivo.

Na doutrina, encontram-se também os que concebem a natureza da greve como uma liberdade porque o exercício dele advém de uma determinação lícita e outros um direito potestativo<sup>29</sup>.

### 3.3 O Direito de greve no ordenamento brasileiro

A luta de classe trabalhadora por melhores condições de trabalho e salários deflagrou, em 1917, um forte movimento grevista no Brasil. Com a instituição do Estado Novo, no ano de 1930, Getúlio Vargas criou o Ministério do Trabalho e a lei de sindicalização, com o objetivo de controlar os operários e a ideologia de igualdade social comprometida pelos partidos políticos de ideais marxistas, como o PC do B. Nessa época, a greve era tida como um fato social.

A primeira constituição a tratar sobre o tema foi a de 1934, entretanto foi na de 1946 (art. 158º) que ingressou como direito fundamental.

Em 1964, com a instalação da ditadura militar, foi declarada ilegalidade de qualquer manifestação grevista. O que veio fortalecer cada vez mais a classe operária e as organizações sindicais<sup>30</sup>.

A constituição cidadã, assim chamada pelo presidente do congresso nacional Ulisses Guimarães, de 1988 positivou a greve como um direito social previsto no artigo 9º. Para José Afonso da Silva<sup>31</sup>, a greve é um instrumento de garantia constitucional dos trabalhadores, inserida como um direito fundamental. Aliás, também se concedeu ao servidor público o direito de greve com ressalva de sua execução ser exercitada por determinação em lei específica. O disposto está

---

<sup>29</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do trabalho**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 857-58.

<sup>30</sup> Idem p. 18.

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2008, p. 699-700.

previsto no artigo 37º, inciso VII que será abordado em parágrafo próprio (BRASIL, 1988).

### **3.4 Limitações ao direito de greve**

Por tratar-se de um direito capaz de afetar de outros cidadãos, o direito de greve não é absoluto. Ele é incompatível com o Estado democrático de direito. Assim preleciona Cássio Mesquita de Barros:

A greve, entendida como paralisação voluntária, coletiva e pacífica, como forma de negociação. Com o empregador, é um direito irrestrito do empregado no sentido de que a lei não pode vetar seu exercício. Não é, porém, um direito absoluto, uma vez que o interesse de determinado grupo não pode ultrapassar o interesse da coletividade. Além disso, não existem direitos absolutos. Como qualquer outro direito, o direito de greve sofre limitações entrelaçadas com a garantia que outras têm de exercerem seus respectivos direitos (2003, p. 80).

Pelo exposto, percebe-se imposição de limites para não se configurar como exercício irregular do direito e os abusos cometidos implicarão em sanções nos termos da lei.

É lei o direito de greve, como também o é o seu exercício em conformidade com os interesses da coletividade, uma vez ocorrer à prevalência da coletividade sobre o individual. No entanto, garantir o serviço mínimo à coletividade, não acarretará em restringir as manifestações grevistas das organizações sindicais, uma vez que não podem limitar o direito de greve. A finalidade de um serviço mínimo é proteger a sociedade quanto a abusos e prejuízos advindos do movimento<sup>32</sup>.

Enquanto se trata do direito de greve dos trabalhadores de regime celetista, sabe-se que o trabalhador volta-se para o capital, mas ao tratar de serviço público

---

<sup>32</sup> Idem p. 32.

que é a forma do estado executar atividades sanções para o cidadão, a greve causara prejuízo tanto à sociedade, quanto à própria administração pública.

## 4 SERVIÇO PÚBLICO

Serviço de prestação ao público, executar tarefas de atendimento à população, entre tantas outras acepções, resta dificuldade quanto à definição de serviço público. Entretanto, o conceito de Sylvia Zanella Di Pietro<sup>33</sup>, esclarece-nos sobre o que vem a ser serviço público:

Serviço Público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Extrai-se do excerto acima, ser o serviço público um *múnus* típico de Estado estabelecido em lei para atender às necessidades da coletividade. Capta, também, da posição da ilustre doutrinadora, embora o serviço público seja a atividade inerente ao Estado, ele pode ser delegado como estabelece o artigo 175º da Constituição Federal, que reza:

Art. 175º incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Essa forma indireta de atuação do Estado, por meio de concessão e permissão para atividade de grande relevância, pode ser executada através de pessoas jurídicas criadas ou autorizada pelo próprio Estado, respectivamente, como as autarquias, fundações e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 37, inciso XIX, da constituição Federal do Brasil, a saber:

Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e fundação. Cabendo a lei complementar, neste último caso, diferir as áreas de sua atuação (BRASIL, 1988).

---

<sup>33</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 453.

Aduz, nos termos descrito da Lei Magna, que o interesse comum é atender às necessidades públicas, sob a égide de lei, mesmo aquelas não voltadas diretamente ao público. Como as que são concebidas ao particular, mas que podem implicar em consequências sociais se não compartilhada com a Administração Pública. É o que ocorreria com os combustíveis fósseis, se não houvesse a mão pública sobre a administração desse patrimônio de suma importância para a sociedade.

Daí, percebe-se que o serviço público tem seus limites determinados por lei e nos princípios previstos na Constituição Federal, como o exposto no artigo 37: legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, e também nos administrativos, os quais se podem destacar: a continuidade do serviço público e a supremacia do interesse público.

#### 4.1 Princípios norteadores do serviço público

O direito de greve do servidor convive com os princípios regentes do serviço público. Há um conflito, todavia, sanável ao se estabelecer diretrizes para não afetar a coletividade e nem denegar o direito de fazer a greve.

São os seguintes os princípios inerentes do regime jurídico do serviço público:

- A) Supremacia do interesse público  
Prevalência do interesse público em detrimento do particular. O objetivo é valorizar o coletivo na prestação do serviço público.
- B) Continuidade do serviço público  
Não interrupção na prestação do serviço público. Garante-se que, de modo contínuo, o serviço público não sofra interrupção.
- C) Mutabilidade do regime jurídico  
Regime jurídico adequado à essencialidade da atividade de prestação do serviço público.
- D) Igualdade dos usuários  
Não a distinção daqueles que necessitam de prestação do serviço público.
- E) Universalidade

A não ser para aqueles que a lei dispuser restrição, a todos devem ser prestados o serviço público.

F) Eficiência

Prestação do serviço público com eficácia e qualidade.

Esses princípios estão intimamente ligados aos limites do exercício do direito de greve, posto que a existência deles decorre da natureza dos serviços prestados considerados essenciais e inadiáveis.

Amauri Mascaro Nascimento<sup>34</sup> preleciona não ser toda atividade pública essencial e/ou inadiável paralisada por meio de greve. Para ele, não passa de mero transtorno. Agora, se posiciona que as atividades de perigo à vida, à segurança e à saúde das pessoas são imprescindíveis a continuidade delas. A saber:

Atividade essencial deve ser o serviço cuja interrupção poderá colocar em perigo a vida, a segurança e a saúde das pessoas, em parte ou na totalidade da população e não, simplesmente os serviços cuja cessação possa causar mero incômodo dos cidadãos (2012, p.107).

A Lei 7.783/89 aplicada na falta de normas específicas para os serviços públicos, não versa sobre limite ao exercício do direito de greve. Esta é a razão de se contestar a sua aplicabilidade ao funcionalismo público, visto que foi criada para regular a greve do setor privado.

---

<sup>34</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de direito do trabalho**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

## 5 DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO

A garantia ao direito de greve dos servidores públicos adveio com a introdução do inciso VII ao artigo 37 da Constituição Federal da República do Brasil de 1988 através da Emenda Constitucional 19/98. Mister se faz, todavia, entender o exercício desse direito por considerações acerca do *múnus* público.

A Administração Pública possui a função de executar serviços com a finalidade de atender às necessidades da população através dos agentes públicos. Ressalte-se que as pessoas físicas ou jurídicas a prestarem o *múnus* público são consideradas agentes públicos. Em verdade, é condição *sine qua non*, para ser agente público, manter, de alguma forma, um vínculo de prestação ao estado<sup>35</sup>.

Para Celso Antônio Bandeira de Melo, o termo agente público é amplo e designa sem distinção os sujeitos prestadores de serviço público ao Poder Público quer seja de contínua ou intermitente. Seguem palavras dele:

Agentes Públicos são a mais ampla expressão que se pode conceder para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam ocasionalmente (2008, p. 226).

Para Di Pietro<sup>36</sup>, os agentes públicos se classificam em:

- a) agentes políticos
- b) servidores públicos
- c) militares
- d) particulares em colaboração com o Poder Público

Paulo Alexandrino<sup>37</sup> distingue agente público de servidor público. Para o doutrinador, o primeiro é gênero do que servidor público é espécie. Este último, para

---

<sup>35</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>36</sup> Idem, p. 37.

<sup>37</sup> ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2006, p. 58.

ele, é a expressão utilizada para identificar os que mantêm uma relação permanente com o Estado, em regime estatutário.

Segundo Di Pietro (2009), os termos servidor público, para o legislador, possuem sentido amplo como restrito. Em sentido lato, abarca todas as pessoas físicas prestadores de serviços ao Estado e as entidades da Administração Indireta com vínculo empregatício. Enquanto em sentido *stricto sensu*, o termo serve apenas aos prestadores de serviço com personalidade jurídica de direito privado.

O artigo 39 da CFRB/88 considera servidores públicos os que atuam, de forma efetiva ou transitória, em cargos, funções e empregos públicos ligados à Administração Pública Direta, fundações e autarquias.

Das assertivas sobre a Administração Pública e servidor público, pode-se dizer que o direito de greve é legítimo e independe do regime a que o servidor esteja submetido. Apesar disso, faz-se necessário trazer à baila os ensinamentos de Marcelo Alexandrino (2006, p. 86) que nos traz uma importante observação no tocante ao regime jurídico e o direito de greve. O autor entende que, a depender do regime do servidor público, o direito estará postulado no artigo 9º da CFRB/88. Em outros termos, para os servidores públicos das empresas públicas e sociedades de economia mista, por exemplo, regidos pela CLT, o direito ao exercício da greve terá o amparo legal do artigo constitucional citado e conseqüentemente na Lei de Greve 7.783/89.

Urge expor, também, para efeito de conhecimento, a única vedação ao direito de greve está exposto inciso IV, do parágrafo 3º, do artigo 142, da CFRB/88 e trata especificamente aos servidores militares.

## **5.2 O Direito de Greve dos Servidores Públicos na Constituição de 1988**

Artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal, dispõe sobre o direito de greve do servidor público ao tempo que a limita a lei específica, a saber: “O direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.”. Buscou o legislador estender aos servidores públicos o direito fundamental atribuído aos da iniciativa privada, conforme o caput do artigo 9º da Carta Magna de 1988.

Ademais, urge destacar a alteração realizada quanto ao processo legislativo para elaboração da lei de greve no serviço público. A EC 19/88 dispôs, como lei, não mais a exigência de lei complementar ao referir-se em lei específica. Mudança que sofreu muitas críticas perante a doutrina, visto que há os que encontrem na alteração uma forma de acelerar a criação da lei exigida. Outros demonstram insatisfação por discordar da desnecessidade de tal alteração, uma vez que o legislador, ao invés de alterar o dispositivo constitucional, deveria emitir uma Lei Complementar sobre o direito de greve do servidor Público (BRASIL, 1988)

Além dessa crítica, surgiram divergências em razão da edição da lei sobre de quem seria a competência: da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. Foi posto em destaque se os entes federativos possuíam a capacidade de emitir lei sobre o direito de greve dos servidores públicos. Rinaldo Rapassi<sup>38</sup>, diante do advento da alteração constitucional pela EC 19/98, posicionou-se pela capacidade dos entes federativos em legislar sobre o direito de greve dos servidores públicos e determinar as regras para solucionar os conflitos de interesses.

Para outros doutrinadores, a lei específica, no texto constitucional, remete-se à Lei Ordinária Federal e tal é de competência legislativa da União, conforme o entendimento de Ricardo Motta Vaz de Carvalho<sup>39</sup>. Para ele, a competência para tratar sobre lei de Direito de Trabalho é de competência exclusiva da União. O argumento dele é sustentado no artigo 22 da CFRB/88, que reza:

Art. 22 Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e **do trabalho** (*grifo nosso*).

Tais divergências, entretanto, não podem cercear o direito do servidor. A limitação existe, o direito é assegurado, todavia, e não pode ser afetado pela falta de norma regulamentadora específica.

---

<sup>38</sup> RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve do servidor público**. São Paulo: Ltr, 2005, p. 416.

<sup>39</sup> CARVALHO, Ricardo Motta Vaz de. **A greve no serviço público**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005, p. 234.

### 5.3 Análise do Inciso VII, do Artigo 37, da CFRB/88

Para José Afonso da Silva (apud MARQUES, 2010, p. 1), as normas constitucionais são revestidas de eficácia jurídica e são aplicadas em grau menor (eficácia contida e menor ainda - eficácia limitada) e grau maior (eficácia plena), de forma a impedir, nos casos de não se aplicar imediatamente, o legislador infraconstitucional editar normas em sentido contrário.

Para efeito do objeto em estudo, cita-se o posicionamento de José Afonso da Silva<sup>40</sup> sobre o que vem a ser norma de eficácia limitada. Posiciona o doutrinador tratar-se de normas de dependência posterior a integrar a norma constitucional, como no caso do inciso VII, do artigo 37.

Embora ocorra a necessidade de lei a dar eficácia ao direito do servidor, para Carlos Augusto Alcântara Machado<sup>41</sup>, norma que possua validade deve ser dotada de eficácia. Expressa ainda que norma é a aptidão de a mesma produzir efeitos no plano fático por se revestir de todos os elementos e meios imprescindíveis para a sua operatividade.

Mais contido, José Afonso da Silva<sup>42</sup> diz haver normas que não se exprimem de imediato em sua totalidade e necessitam de lei para complementá-la. Desse entender, ingressa o artigo 37, inciso VII, da CFRB88 no plano da eficácia limitada.

Rinaldo Guedes Rapassi é do consenso daqueles que concebem o direito de greve como de eficácia imediata, embora se encontre no plano da eficácia limitada. Expressa dessa forma por afirmar não ter sido outra intenção do legislador de assegurar esse direito.

Observem-se *ipsis litteris* suas palavras:

Não seria mais acertado dizer que, enquanto não se edita a lei, o direito de greve, já reconhecido constitucionalmente, pode ser exercido sem limites nítidos, demandando a atuação imediata do legislador?

---

<sup>40</sup> MARQUES, Sebastião Fabiano Pinto. **Aplicabilidade das normas constitucionais à luz de José Afonso da Silva**. Disponível em: <HTTP://www.mututando.com/>. Publicado em ago. de 2012. Acesso 02 ago. de 2012.

<sup>41</sup> MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **Direito constitucional**. Vol. 5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

<sup>42</sup> Loc. cit.

Pensamos que sim! Daí a urgência da legislação infraconstitucional. De fato, a greve não aguarda o reconhecimento explícito do Direito para ser deflagrada, e a ausência de lei específica a regular o direito causa consideráveis prejuízos socioeconômicos que poderiam ser evitados.

Para os servidores públicos, a ausência da norma causa insegurança jurídica, debilitando sobremodo o exercício do direito garantido constitucionalmente, ante a ameaça de o seu titular sujeitar-se, eventualmente, a sanções desproporcionais e injustas<sup>43</sup>.

Do excerto extrai-se que a greve pode ser deflagrada independentemente se a lei foi ou não editada. Inclusive, por analogia, poderão ser aplicados à greve dos servidores públicos os limites da Lei 7.783/89 (lei de greve do setor privado).

De outra forma, Celso Bastos<sup>44</sup> preleciona que o direito de greve no serviço público é de eficácia limitada e seus limites acentuados mediante lei específica que trate apenas sobre a matéria. A saber:

A greve no setor público é algo que assume uma gravidade muito maior do que no setor reservado aos particulares. A Constituição de 67/69 proibia expressamente a greve nos serviços públicos e atividades essenciais definidas em lei. A atual introduziu, sem dúvidas, uma sensível alteração, contemplando como algo em tese exercitável. Dizemos que esse porquê, a eficácia do inciso sob comento, depende de legislação integradora. Embora não se desconheça o fato de que mesmo as normas demandantes de integração produzam certos efeitos, no caso não há possibilidade alguma, em nosso entender, de se invocar o preceito constitucional para legitimar greves exercidas no setor público, sobretudo na Administração Centralizada. A absoluta ausência de normatividade complementar priva o preceito de eficácia. A prática da greve nesse setor torna-se necessariamente ilegal por falta de escopo jurídico (BARROS, p. 90).

---

<sup>43</sup> Idem, p. 38.

<sup>44</sup> BASTOS, Celso. **Curso de direito administrativo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

Diante da polêmica dos doutrinadores se há ou não de imediato o direito à greve, a solução dada adveio através de Mandado de Injunção, que é um remédio constitucional para mora do Poder Público na emissão de norma legislativa, conforme se posiciona Alexandre de Moraes<sup>45</sup>:

O Mandado de Injunção consiste em uma ação constitucional de caráter e de procedimento especial, que visa suprir uma omissão do Poder Público, no intuito de viabilizar o exercício de um direito, uma liberdade, uma prerrogativa prevista na Constituição Federal (2002, p. 179).

O remédio citado está previsto no artigo 5º, inciso LXXI, da CFRB/88 e diz que a sua concessão será efetivada na falta de lei que implique em tornar inviável o exercício de direitos e liberdade contida na Constituição, como também prejudique o direito idiossincrático à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Tal artigo encontra-se no Capítulo I, do Título II, da Constituição Federal de 1988 sob tema “Dos direitos e garantias fundamentais” e subtema “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”. Ora, então, por tratar-se de direito *erga omnes*, o servidor público possui legitimidade para socorrer-se nesse remédio constitucional por falta de norma regulamentadora para exercer o direito de greve de forma plena.

Alexandre de Moraes (2002) classificou o efeito do MI em três posicionamentos: não-concretista ou meramente declaratório; constitutivo ou concretista geral; e o concretista individual. Para o primeiro, preleciona que o posicionamento do Poder Judiciário é declaratório, apenas informa que há a omissão por parte do Poder Legislativo na edição de norma, comunicando-o sobre tal, ao tempo que o incumbe de suprimir a falta. Quanto à segunda, o autor diz que o Judiciário é quem editará a norma provisória até que seja sanada a omissão pelo Poder responsável.

Na última classificação, Alexandre Moraes expõe que o Poder Judiciário se manifestará para suprir a norma ausente. Com efeito, inter partes e terceiros interessados.

O STF vem, com relação ao tema em apreço: Direito de Greve do servidor público, disciplinando o efeito não-concretista, uma vez que declara que a omissão

---

<sup>45</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 26 d. São Paulo: Ltr, 2002.

da norma deve ser suprida pelo legislativo, de forma que a decisão proferida possui apenas função normativa o que passa a admitir a regulamentação de caráter supletiva em tal omissão.

## 6 FUNDAMENTOS DA GREVE

O Movimento grevista terá legitimidade a partir do momento que ocorrer a gradação dos seguintes procedimentos: insatisfação, provocação do sindicato, convocação de assembléia, deliberação, pauta de reivindicação, tentativa de negociação diretamente com o empregador; negociação coletiva frustrada, nova assembléia, deliberação pela greve, comunicação no prazo legal à entidade patronal, ao patrão e à comunidade (nos casos dos serviços essenciais) e por último, a greve propriamente dita<sup>46</sup>.

Para Sérgio Pinto Martins (2010), dependendo da atividade desenvolvida pelos grevistas, o aviso de greve será de 48 horas, ao sindicato dos patrões ou diretamente ao empregador, e de 72 horas se envolver serviços essenciais.

De acordo com Godinho<sup>47</sup>, a jurisprudência tem exigido demonstrações se, de fato, houve a gradação citada no primeiro parágrafo, ou no mínimo, um efetivo intento de se estabelecer uma negociação prévia que não obteve êxito. Para o serviço público especificamente, a doutrina aponta três fatores principais para deflagração da greve: a remuneração, a redução do quadro funcional e a ausência de consulta ou negociação coletiva.

De forma contundente, Di Pietro confirma o exposto pela doutrina e acrescenta:

[...] Na realidade, não devem ser poucas as dificuldades que o legislador federal enfrentará para regulamentar a greve no setor público; não é especialmente por se tratar de serviço público, cuja continuidade fica rompida pela paralisação; se fosse essa a dificuldade, poderia ser contornada na mesma forma porque o foi nos artigos 10 a 13 da Lei 7.783/9, que cuida dos serviços considerados essenciais (a maior parte deles de serviços públicos) e estabelecem normas que asseguram a sua continuidade em períodos de greve.

[...] A dificuldade está no fato de que tanto o direito de sindicalização como o direito de greve, cuja importância para os trabalhadores em

---

<sup>46</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do trabalho**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>47</sup> Idem, p. 33.

geral, dizem respeito a assuntos relacionados com pretensões salariais, não poderão ter alcance com relação aos servidores públicos, ressalva feita aos de empresas estatais. Com esse objetivo, o exercício do direito de greve poderá, quando muito, atuar como pressão sobre o Poder Público, mas não poderá levar os servidores à negociação coletiva, com ou sem participação dos sindicatos, com o fito de obter aumento de remuneração (2010, p. 549)

O que se extrai das assertivas acima é que a greve passa por um processo de preparação. Ela poderá ser deflagrada se a negociação coletiva for frustrada (OJ 11 da SDC do TST)<sup>48</sup>, sob pena de ser considerada abusiva. No caso do servidor público, essa situação não poderá se efetivar devido à impossibilidade da negociação coletiva.

Ademais, o fundamento da greve trata-se da liberdade de trabalho, liberdade associativa e sindical. Essas liberdades conferem à greve a efetividade de ser um direito fundamental nas democracias, ou melhor, no processo de democratização de um país. No nosso caso, foi de suma importância.

## 6.1 O Direito de Greve no Sistema Jurídico Brasileiro

Claudio Nunes<sup>49</sup>, em seu texto intitulado “Importância do Sindicato I”, faz uma panorama histórico da situação do trabalhador e a organização dos sindicatos no Brasil do início do século XX. Cita o jornalista que os operários labutavam por 14 horas diárias; o intervalo do almoço e descanso era de meia hora; o comércio fechava por volta das 22 horas; e o descanso semanal só ocorria aos domingos. Essa situação fez eclodir vários movimentos grevistas e surgir os primeiros sindicatos.

---

<sup>48</sup> Greve. Imprescindibilidade de tentativa direta e pacífica da solução do conflito. Etapa negocial prévia. É abusiva a greve levada a efeito sem que as partes hajam tentado, direta e pacificamente, solucionar o conflito que lhe constitui o objeto.

<sup>49</sup> NUNES, Cláudio. **Importância do sindicato I e II**. Disponível em: <<http://www.infonet.com.br/>>. Publicado em 2012. Acesso em 04 out. 2012.

Para o colunista, em outro tópico “Importância do Sindicato II”, os sindicatos, na História da Humanidade, representam uma trincheira na defesa dos legítimos anseios dos trabalhadores. Diz ainda que a luta organizada dos trabalhadores foi o ponto de partida para o Estado intervir e editar as leis sobre o direito de greve. Aliás, antes da mudança de postura do Estado sobre os movimentos grevistas, a greve era vedada e tratada como crime por estar prevista no Código Penal Brasileiro de 1890.

O Decreto nº 1.162 de 1890 derogou a tipificação da greve como ilícito penal e mantiveram como crime apenas atos de violência praticados no desenrolar do movimento. Já o Decreto-lei nº 431 de 1938, considerava crime o incitamento do funcionário público para a greve.

Em 1939, foi editado o Decreto nº 1.237 que punia os empregados ao abandonar coletivamente e sem prévia autorização do Tribunal do Trabalho ou desobedecesse à decisão judicial.

Observa-se até o momento progresso ao direito de greve, como também leis retrógradas ao mesmo. Esse vai-e-vem continuará até a Carta Magna de 1988. Vejamos.

Em 1946, em outro contexto histórico com o término do Estado Novo e início da redemocratização do país, ocorre a edição do Decreto-lei nº 9.070, a disciplinar matéria de greve pela primeira vez. O Decreto-lei disciplinou a permissão da greve para as atividades acessórias e proibiu para as essenciais. Enquanto que, em 1964, com a edição da Lei nº 4.330, a greve em atividades essenciais foi permitida, embora sofresse ainda certas limitações.

Para Godinho<sup>50</sup>, foi com o advento da Constituição de 1988 que o direito de greve inseriu-se de vez como direito fundamental e alcançou, até antes proibido, o servidor público. E foi com a Lei 7.783 de 1989 que ocorreu a regulamentação da greve para os empregados da iniciativa privada, mas até o momento não fora editado norma específica que regulamente a greve no serviço público.

Por essa falta, o direito de greve do servidor público está sendo amparado por Mandados de Injunção. Para Cassar<sup>51</sup>, diante da decisão proferida pelos Mandados de Injunção, passa a ser possível a aplicação da Lei de Greve da iniciativa privada de forma subsidiária com relação ao direito de exercício de greve pelo servidor público.

---

<sup>50</sup> *Ibid*, p. 33.

<sup>51</sup> CASSAR, Vólia Bomfim. **Direito do trabalho**. 2 ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2008, p. 1326.

## 7 CONCLUSÃO

Não foi outro o objetivo deste trabalho, senão de demonstrar ser a greve do servidor público um direito vinculado à cidadania. A luta pelo direito de greve é secular e a cidadania milenar. A primeira é uma manifestação decorrente da conquista plena aos direitos sociais advindo da cidadania. É uma consecução natural, principalmente, depois do advento da Carta Magna Cidadã. Ela é preceito fundamental da Constituição, disposto no inciso II, do artigo 1º. E, prevista no capítulo dos direitos sociais, encontra-se o direito de greve para os trabalhadores da iniciativa privada. Já para os servidores públicos, o disposto está no Capítulo VII, que trata sobre a Administração Pública.

Ao trabalhador da iniciativa privada, nos parece, ser a cidadania uma consequência natural quanto ao direito de greve, uma vez que já possui como fundamento legal a Lei de Greve Lei nº 7.783/89. De fato, há uma regulamentação a determinar como se processa as manifestações paretistas. Isso transmite ao exercício da greve segurança jurídica.

Quanto ao servidor público, tormentoso é ainda esse direito à cidadania. A Constituição Federal de 1988 garantiu a todo trabalhador o direito de fazer greve quando suas reivindicações não fossem atendidas. No caso do servidor público, que vinculado encontra-se à primazia e à prestação ininterrupta do serviço público, o direito de greve é limitado pela falta de edição de lei específica.

É fato, o direito existe. É garantia cidadã. O óbice existe pela mora legislativa em editar a lei. Essa falta de legislação vem prejudicando o exercício de manifestação dos servidores públicos que a fazem, mas sem a devida norma a determinar como deve ocorrer sem prejuízo à Administração e ao público em geral. Aliás, pela desídia do legislativo, o STF decidiu em julgados recentes estender aos servidores públicos a lei de greve dos trabalhadores da iniciativa privada.

Diante do exposto, percebe-se que o direito de greve do servidor público é uma consequência natural da cidadania. É pressuposto dos avanços democrático de um país que chegou, outrora, a imputá-la como crime. Enfim, é a consecução concretizadora de um país que deixa o passado de exceção e avança nos direitos sociais irrestrito a todos os seus cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2006.

BARROS, Cássio Mesquita. “**A greve no serviço público**” in PELLEGRINA, Maria Aparecida e DA SILVA, Jane Granzolo Torres, Coordenadoras. **Constitucionalismo Social: estudos em homenagem ao Ministro Marcos Aurélio de Farias de Mello**. São Paulo: Ltr, 2003.

BASTOS, Celso. **Curso de direito administrativo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BERNADES. W. L. M. **Da nacionalidade**: brasileiros natos e naturalizados. 1 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BRASIL. **Constituição** (1824). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1891). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1934). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1937). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1946). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

BRASIL. **Constituição** (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição** (1969). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRITO, Álvaro de Azevedo Alves. **Breves reflexões sobre a história geral da cidadania**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/>>. Acesso em out 2012.

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

CASSAR, Vólia Bomfim. Direito do Trabalho. 2 ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2008.

CASTRO, Lages de. **História do direito geral e Brasil**. 6 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa e NETO, Francisco Ferreira Jorge. **Direito do trabalho**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

COULANGES, Numa Denys Fustel de. **A Cidade antiga**. 2 vol. São Paulo: Editora das Américas, 1961.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 8 ed. São Paulo: Ltr, 2009.

DINALLI, A. et tal (org.). **Constituição e construção da cidadania**. Leme: J. H. Mizuno, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DOS SANTOS, Enoque Ribeiro; DA SILVA, Juliana Araújo Lemos. Artigo: “**Direito de greve do servidor público como norma de eficácia contida**”. Revista São Paulo. Vol. 69, nr 05, p. 598-607, maio de 2005.

DORES, Sonia Aparecida das. **A cidadania nas constituições federais e leis de educação nacional – Brasil**. Disponível em: [http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2009/332.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/332.pdf). Publicado em 2009. Acesso em 24 out. 2012.

DUARTE NETO, Bento Herculano. **Direito de greve: aspectos genéricos e legislação brasileira**. São Paulo: Ltr, 1993.

EUFRASIO, Marcelo Alves Pereira. **Filosofia do Direito: a cidadania em Rousseu e Marx**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, VIII, n. 22, ago 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/>. Acesso em nov 2012.

FERREIRA, Aurélio B. de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

FILETI, Narbal Antônio Mendonça. et al. **Generalização dos direitos fundamentais como cidadania para todos: os direitos sociais e a realidade da exclusão social**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2181, 21 jun. 2009. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/13029>. Acesso em: 3 nov. 2012.

FINLEY, Moses I. **Economia e sociedade na Grécia antiga**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

FUNARI, Pedro Paulo. **A Cidadania entre os romanos**. In: PINSKY, Jaime, PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da cidadania**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 8 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMES, Orlando. **Curso de direito do trabalho**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GUARINELLO, Norberto Luiz. **Cidade-estado na antiguidade clássica**. In: PINSKY, Jaime, PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da cidadania**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2003.

KRUPPA, Sônia M. Portella. **Sociologia da educação**. São Paulo: Cortez, 1994.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **Direito constitucional**. Vol. 5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MARQUES, Sebastião Fabiano Pinto. **Aplicabilidade das normas constitucionais à luz de José Afonso da Silva**. Disponível em: <[HTTP://www.mututando.com/](http://www.mututando.com/)>. Publicado em ago. de 2010. Acesso 02;10.2012.

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

MARTINS, Sérgio Pinto. **Fundamentos do direito do trabalho**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do trabalho**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZOULI, Valério de Oliveira. **Direitos humanos, cidadania e educação**: uma nova concepção introduzida pela Constituição Federal de 1988. Jus Navigandi n. 51, out. 2001. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2074>>. Acesso em 07 ago. 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 26 ed. São Paulo: Ltr, 2002.

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

NUNES. Cláudio. **Importância do sindicato I e II**. Disponível em: <[HTTP://www.infonet.com.br/](http://www.infonet.com.br/)>. Publicado em 04.10.2012. Acesso em 04.10.2012

RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve do servidor Público**. São Paulo: Ltr, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2008, p. 699-700.

SANTANA, Marcos Sílvio. **O que é cidadania**. Disponível em: [HTTP://www.advogado.adv.br.p. 1](http://www.advogado.adv.br.p.1). Acesso 25 de ago. de 2012.

SOUZA, José Patrocínio de. **Uma reflexão sobre cidadania**. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/uma-reflexao-sobre-cidadania/93906/>> Publicado em julho de 2012. Acesso em 23 de ago de 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Jurisprudência**. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>>. Acesso em 20 de set de 2012.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica da modernidade: o que é cidadania?** 6 ed. São Paulo: Vozes, 2000.

ZANGRADO, Carlos Henrique da Silva. **A Greve no direito do trabalho**. Vol. 2. 19 ed. São Paulo: Ltr, 2000.