O EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELOS SERVIDORES PÚBLICOS

Gilvânklm Marques de Lima e Anderson Souza da Silva
Acadêmicos do 6º Período do Curso de Direito – UFRN

Introdução

A Constituição Federal de 1988, pródiga no reconhecimento de inúmeros direitos e concessão de uma vasta gama de garantias aos cidadãos, não foi tão generosa, como se poderia esperar, na outorga de efeitos práticos a muitos direitos nela afirmados.

Incorporado ao bloco dos direitos constitucionais de efetividade discutível, encontra-se o reconhecimento do exercício legítimo da greve, como instrumento de pressão, por parte dos servidores públicos.

É assim que encontramos reconhecido o exercício da greve por parte dos servidores públicos no artigo 37, VII da Constituição Federal, ou seja, como direito com a eficácia condicionada à edição de uma lei específica que lhe forneça os devidos contornos. Entretanto, cabe-nos questionar se um direito constitucional deve ficar limitado ou absolutamente desprovido de eficácia em virtude da desídia ou indiferença dos poderes constituídos, que deveriam lhe conceder a devida regulamentação. Logo, o enfoque da discussão centra-se na seguinte pergunta: Até onde pode ser encarada como legítima a submissão da vontade do Poder Constituinte aos poderes constituídos? Seriam eles dotados de maior legitimação para interpretar os anseios sociais, de forma que a eles cabe o próprio deferimento ou supressão daquilo que o Constituinte outorgou? Estas e outras questões envolvem o tema deste ensaio, uma vez que das respostas a elas atribuídas emana o tratamento jurídico que deve ser conferido à greve praticada por servidores públicos.

A constitucionalização da greve

Até ser incorporada ao texto constitucional, a prática da greve passou por diferentes momentos, partindo ela de uma situação em que o Estado a reconhecia como um caso de polícia, sendo aqueles que a praticavam encarados como verdadeiros delinquentes, até alcançar o patamar de legítimo direito de resistência a ser exercido pelos trabalhadores quando estiverem sendo vítimas de um tratamento nocivo, deferido pelos seus empregadores, o qual se apresenta como violador dos interesses trabalhistas de uma determinada classe laboral.

A Constituição Federal de 1988, no *caput* do seu artigo 9º, assim

se pronunciou em relação à greve: “É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender”.

Como se pode perceber da redação do texto constitucional, o Constituinte encarou a greve não como um direito que estava sendo por ele criado e atribuído aos trabalhadores. O que a redação constitucional coloca é que o direito de greve é assegurado, ou seja, ao se pronunciar nestes termos, o constituinte de 1988 visualizou a greve como preexistente em termos de legitimidade à própria Constituição, uma vez que não se pode proteger aquilo que não existe. Logo, podemos dizer que o espírito da Constituição de 1988 encarnou a idéia de que a greve é um direito que o cidadão possui antes mesmo de o legislador lhe oferecer reconhecimento, de forma que ela se limitou apenas a garantir a proteção de tal direito, determinando no Parágrafo Primeiro do mesmo artigo 9º que lei definirá os serviços essenciais que não poderão ser atingidos quando do exercício da greve.

De fato, podemos dizer que a greve agrega-se a um direito maior, que pode ser chamado de direito de resistência, que é reconhecido a todo homem, cabendo-lhe, como decorrência dele, opor resistência a toda e qualquer violação ao conjunto de direitos subjetivos que ele detém. Nestes termos, o Ordenamento Jurídico tem reiteradamente afirmado que ao homem, quando na iminência de sofrer uma agressão injusta, cabe resisti-la com os instrumentos de que dispuser no momento. Assim, temos a legítima defesa encarada como legal e outros tantos meios de resistência às agressões e injustas supressões de direitos assegurados pela legislação, despontando entre eles a greve.

A lei exigida pelo Parágrafo Primeiro do artigo 9º da Constituição Federal foi promulgada em 08 de junho de 1989, recebendo o número 7.783. Nela são traçados os contornos e limites legais do exercício da greve, detalhando-se, inclusive, que assistem ao trabalhador grevista várias garantias protetivas, como a que pode ser encontrada no Parágrafo Único do artigo 7º, no qual se veda a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, bem como se proíbe a contratação de trabalhadores substitutos, exceto nas hipóteses previstas na própria lei.

Como se vê, o exercício do direito de greve por parte dos trabalhadores em geral não demanda maiores comentários, uma vez que se encontra assegurado tanto pela constituição, como pela legislação ordinária.

Entretanto, o dilema jurídico relacionado ao exercício da greve surge quando se trata de servidores públicos, pois tal direito lhe era vedado até a promulgação da Constituição de 1988, argumentando-se que tal vedação visava resguardar o Princípio da Continuidade do Serviço Público, sendo este Princípio relativizado pelo Constituinte de 1988. Todavia, o artigo 37, VII, da Constituição, que deferiu a possibilidade da greve ser praticada por servidor público, determinou que uma lei específica fosse editada para disciplinar a prática grevista, sendo que tal norma, até o momento presente, ainda não foi

promulgada, criando-se assim dificuldades para aqueles que se encontram dentro da alçada do dispositivo constitucional citado.

Caracterização doutrinária da norma contida no artigo 37, VII, da Constituição Federal

Grande parte da discussão doutrinária acerca da legalidade ou não do exercício do direito de greve pelo servidor público é devido à questão da eficácia do art. 37, inciso VII. Como a discussão se relaciona diretamente ao tema da eficácia das normas constitucionais, faz-se necessário analisá-lo à luz da doutrina que dele se ocupa. Por esta razão, dirijamos nosso olhar primeiramente para as colocações da doutrina norte-americana, pois a ela coube traçar os primeiros contornos relacionados ao assunto.

A princípio, a doutrina norte-americana divide as normas constitucionais em normas auto executáveis (*self-executing*, *self-enforcing* ou *self-acting*) e normas não auto executáveis (*not self-executing*, *not self-enforcing provisions*, ou *not self-acting*). As normas auto executáveis são aquelas que

“(...) puderem executar o dever imposto, por fornecerem uma norma que possibilite a fruição e proteção do direito outorgado. Tratam-se de preceitos constitucionais completos, que não requerem nenhuma complementação por lei infraconstitucional. São mandamentos constitucionais para os quais não será necessário designar uma autoridade, nem indicar processo especial” (Diniz, 1997, pp.101/102).

As normas constitucionais não auto executáveis, por sua vez, são aquelas que “somente indicam princípios, sem, contudo, estabelecerem normas que lhes dêem eficácia. Requerem, portanto, ação legislativa ulterior para sua efetivação” (Diniz, 1997, p.102). Ainda na doutrina norte-americana encontramos a distinção entre prescrições mandatórias (*mandatory provisions*) que são normas de eficácia plena e de cumprimento obrigatório e imediato e prescrições diretórias (*directory provisions*) que são normas de conteúdo regulamentar, que possibilitam ao legislador desviar-se do plano constitucional traçado.

Apesar de a classificação dada pela doutrina norte-americana ter impulsionado as classificações doutrinárias posteriores, ela não foi suficiente, pois abria margem para o reconhecimento de normas constitucionais que ficariam circunscritas a sua locução legal, deixando-se ao sabor das peripécias governamentais a sua efetivação. Isto redundaria, fatalmente, em se ter normas constitucionais sem nenhuma eficácia, o que certamente não satisfaz aos

imperativos de justiça, uma vez que tais normas “não auto executáveis” são geralmente aquelas que trazem controvertidas disposições que, geralmente, resguardam importantes interesses da população, possibilitando-se desta maneira que, apesar de tais normas se encontrarem no texto constitucional, assumam um papel meramente decorativo, não satisfazendo assim ao elemento finalístico esperado pelos cidadãos.

A doutrina italiana, reparando em parte as colocações da doutrina norte-americana acerca do tema, procura dividir as normas constitucionais em diretivas ou programáticas, preceptivas de aplicabilidade imediata e preceptivas de aplicabilidade não imediata. As normas diretivas ou programáticas são aquelas que estabelecem uma direção para a atividade legislativa. Elas, porém, não excluem a possibilidade de existirem leis que não estejam de conformidade a elas. As normas preceptivas de aplicabilidade imediata são aquelas que possuem eficácia e cumprimento imediato, derogando ou ab-rogando a legislação anterior parcial ou inteiramente incompatível com elas. As normas preceptivas de aplicabilidade não imediata são aquelas que, embora tendo sua aplicação suspensa temporariamente, invalidam novas leis com elas incompatíveis, não atingindo, porém, as leis editadas anteriormente a elas.

Como podemos perceber, a doutrina italiana representou um passo à frente às colocações da doutrina norte-americana, pois reconhece às normas dependentes de um ato normativo posterior um mínimo de eficácia: a eficácia ab-rogante (ou derogante, dependendo do caso). Ela, entretanto, continua reconhecendo normas que, na prática, não têm nenhuma eficácia (o caso das normas diretivas ou programáticas)

Para finalizarmos o conjunto de classificações apresentadas e fazermos uma síntese delas, apresentemos as classificações de José Afonso da Silva e Celso Antônio Bandeira de Mello.

José Afonso da Silva separa as normas constitucionais em normas de eficácia plena, normas de eficácia contida e normas de eficácia limitada declaratória de princípios institutivos e de princípios programáticos. As normas de eficácia plena são aquelas que, dispensando legislação posterior, possuem aplicabilidade imediata e integral. As normas de eficácia contida possuem eficácia plena, mas não integral, por exigirem normas que contenham e limitem os direitos nelas contidos. As normas de eficácia declaratória de princípios institutivos e de princípios programáticos necessitam de atos normativos posteriores para sua aplicação, mas possuem eficácia ab-rogante ou derogante em relação à legislação anterior incompatível com elas. Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, separa as normas em:

“a) normas que conferem poder jurídico a um sujeito, que, por si, sem o concurso de outrem, frui do bem jurídico deferido; b) normas que compõem o

necessário para gerar uma utilidade concreta, suscetível de fruição positiva dependente de uma prestação alheia; c) normas que se limitam a determinar um fim a ser cumprido pelo poder Público, sem apontar os meios para atingi-lo;" (In Diniz, 1997, p.106).

Dentre as normas concedentes de direitos imediatamente fruíveis e exigíveis, Celso Antônio Bandeira de Mello separa as normas em insuscetíveis de restrição e restringíveis por lei ordinária. Quanto à semântica, as normas se separam em: "*a) normas delimitadoras do conteúdo do direito, com exatidão, porque se valem de expressões inelásticas; b) normas delimitadoras do conteúdo do direito que se utilizam de termos imprecisos e elásticos*" (In Diniz, 1997, p.107).

Percebe-se pelo exame das classificações dadas que a doutrina, de modo geral, passou de uma posição em que algumas normas constitucionais não teriam eficácia *ab initio* (ou seja, sua eficácia não existiria no momento do seu nascedouro, ficando dependente de atos normativos posteriores para produzir *quaisquer um dos seus efeitos*), para uma posição em que as normas constitucionais têm um mínimo de eficácia: a eficácia *ab-rogante*.

Diante destas classificações apresentadas, cabe-nos defrontá-las com o texto do art. 37, inciso VII, e, assim, mensurar os efeitos do referido inciso.

O inciso VII do art. 37 possui a seguinte redação: "*O direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica*". Lido o inciso, fica a questão: ele será uma norma de eficácia plena, de eficácia contida ou uma norma programática?

A princípio, podemos dizer que o referido inciso não é uma norma de eficácia plena, pois ele encontra-se, como podemos ver, atrelado à edição de ato normativo posterior. Esta característica sua retira qualquer dúvida, uma vez que a locução legal fala em restrição. Sem esta locução, a norma poderia ser compreendida como de eficácia plena. Assim, sem hesitar, a questão fica em determinar se a norma é de eficácia contida ou programática. Manoel Gonçalves Ferreira Filho esposa a tese de que o referido inciso contém norma de conteúdo programático. Nesses termos ele se expressa:

"(...) é esta a primeira Constituição brasileira a admitir a greve de servidor público. Isto representa o abandono do rigor do princípio da continuidade do serviço público, que importaria na denegação deste direito. Esta norma é, todavia, de caráter programático, não tem aplicabilidade imediata. Com efeito, o direito de greve do servidor haverá de ser exercido 'nos termos

e limites' da lei complementar que deverá ser editada para regula-lo" (1997, p.242).

Não partilhamos da mesma posição do citado autor. Pensamos que não se deve confundir norma programática com normas conferidoras de direitos. As normas programáticas contêm em seu bojo um comando que se dirige, tanto à atividade legislativa quanto à atividade judicante, no sentido de estabelecer *linhas básicas de atuação* para estas atividades, orientando-as dentro de uma concepção traçada na Constituição. Por esta razão, as normas programáticas muitas vezes se confundem com os próprios princípios, diferindo-se destes, porém, por apresentarem eficácia ab-rogante. As normas conferidoras de direitos, por outro lado, possuem uma missão diferente: a declaração dos direitos que a Constituição, no seu nascedouro, *consagra e oferece proteção*, independente do grau de eficácia que a norma venha ter. O referido inciso se inclui justamente categoria das normas de eficácia contida, porque a locução do inciso reconhece, de maneira clara, o direito de greve ao servidor público.

Somos da opinião de que a norma aqui tratada é uma norma de eficácia contida (ou de eficácia restringível, nos dizeres de Celso Antônio). Para sustentarmos esta opinião nos valemos de alguns princípios de hermenêutica constitucional listados por Canotilho. O primeiro deles é o da máxima efetividade, o qual reza: "... a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê" (1996, p.227). Assim, na trilha deste princípio, entendemos que o inciso, não obstante vincular o exercício do direito à edição de ato normativo posterior, possui, na ausência deste ato, eficácia para atuar. A norma posterior possui somente o papel de limitar a eficácia do inciso, não o papel de pôr "em movimento" a norma para depois ela produzir os efeitos esperados. Neste ponto o Judiciário, diante da ausência da lei especial exigida pelo inciso, deve determinar quais seriam estes limites, numa verdadeira atividade de integração, segundo os ditames da norma constitucional, do Princípio da Continuidade do Serviço Público e de outros princípios cabíveis. O outro princípio hermenêutico do qual nos valemos é o princípio da unidade da Constituição, o qual reza:

"O princípio da unidade da constituição ganha relevo autônomo como princípio interpretativo quando com ele se quer significar que a constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas. Como ponto de orientação, guia de discussão e fator hermenêutico de decisão, o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de

tensão existentes entre as normas constitucionais” (Ob. Cit., p. 226).

À luz deste princípio, devemos analisar o referido inciso não somente segundo os paradigmas dos princípios da Administração Pública, mas também segundo os direitos sociais consagrados em nossa Constituição. Por isto nos reportamos ao art. 9º Parágrafo Primeiro, que diz: art. 9º “É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender. §1º lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”. Com a leitura destas disposições, vêm-nos as perguntas: Por que o Judiciário não se serve das leis que definem os serviços ou as atividades essenciais para, num efeito integrativo, definir limites ao direito de greve do servidor público? Por que o servidor público não teria direito de defender uma melhor posição salarial e funcional, reivindicação mínima de qualquer trabalhador? Sobre estes pontos, o nosso “preclaro Judiciário” continua mudo e impassível.

Conforme nossa exposição, afirmamos que o direito de greve do servidor público, antes de ser legal ou ilegal, é plenamente constitucional, podendo ser exercido, não obstante a falta da lei especial exigida pelo Inciso. O tratamento que se tem dado ao dispositivo constitucional somente reflete outra posição mais geral: a da ineficácia e do desinteresse em concretizar os direitos sociais consagrados na nossa Constituição, perseguindo-se, ainda, a trilha dos direitos individuais.

Os servidores públicos e o exercício do direito de greve

O artigo 37, VII da Constituição Federal determinou que a greve, quando praticada por servidores públicos, seja exercida nos termos e limites definidos em lei específica. Antes da Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, a lei exigida pela Carta Magna era uma lei complementar, que exige, para sua aprovação, a anuência da maioria absoluta dos membros das duas casas que compõem o Congresso Nacional.

Como se vê, a modificação do texto da Constituição perpetrada pela Emenda referida veio a reduzir o quorum necessário para a aprovação da lei regulamentadora exigida, sendo que se requer atualmente, para atender ao exigido pelo artigo 37, VII da Carta Constitucional uma lei ordinária, a qual é considerada aprovada com a concordância da maioria simples dos integrantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Entretanto, passados vários anos desde que a Constituição foi promulgada, a lei a que estamos nos referindo não foi ainda editada, gerando assim uma situação de verdadeira perplexidade, tanto na doutrina como na jurisprudência sempre que o tema vem à tona.

Como decorrência da situação omissiva do Congresso Nacional, os servidores públicos têm visto reiteradamente negada a legalidade do exercício do direito de greve reconhecido pela Constituição. Face a isto, o descaso do legislador ordinário vem ferindo de morte um direito que, como colocamos anteriormente, foi assegurado pelo constituinte, uma vez que emana ele da faculdade que ao ser humano se confere de resistir às agressões perpetradas contra ele.

Como instrumento para coibir a inércia do legislativo, que ao longo da história constitucional brasileira tem inviabilizado a efetivação plena de nossas Constituições, o constituinte de 1988 previu um remédio para sanear este mal que reiteradamente ataca os nossos legisladores. Assim, institui-se o mandado de injunção, que possui como incumbência, segundo o artigo 5º, LXXI da Constituição, garantir a eficácia dos direitos e liberdades constitucionais inviabilizados pela ausência de norma regulamentadora. Buscase, desta maneira, forçar o legislador a regulamentar a Constituição, nas partes em que ela requer maiores detalhes concernentes à sua efetividade.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, na condição de guardião da Magna Carta, não tem oferecido ao mandado de injunção a efetividade que dele se esperava, tendo sido, salvo em raras exceções, utilizado como veículo de comunicação destinado ao órgão encarregado de promover a regulamentação do texto constitucional, para lhe dar ciência de que ele se encontra em mora legislativa, não se cominando, entretanto, caso permaneça a situação morosa, qualquer sanção. Diante deste quadro, é evidente que o mandado de injunção possuirá poucos efeitos práticos, pois comunicação sem ameaça de sanção é algo inócuo para quem está agindo de má fé.

O Supremo Tribunal Federal, no MI n.º. 20/DF, impetrado em 19/05/1994, do qual foi relator o Ministro Celso de Mello, decidiu, por maioria, o seguinte:

“EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO - DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO CIVIL - EVOLUÇÃO DESSE DIREITO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO - MODELOS NORMATIVOS NO DIREITO COMPARADO - PRERROGATIVA ASSEGURADA PELA CONSTITUIÇÃO (ART.37, VII) - IMPOSSIBILIDADE DO SEU EXERCÍCIO ANTES DA EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR- OMISSÃO LEGISLATIVA- HIPÓTESE DA SUA CONFIGURAÇÃO - RECONHECIMENTO DO ESTADO DE MORA DO CONGRESSO NACIONAL - IMPETRAÇÃO POR ENTIDADE DE CLASSE - ADMISSIBILIDADE - WRIT CONCEDIDO. DIREITO DE GREVE NO SERVIÇO: o preceito

constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto-aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da constituição.

A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta ante a ausência de auto-aplicabilidade da norma constante do artigo 37, VII, da Constituição para justificar o seu imediato exercício.

O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. A lei complementar referida - que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público - constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no artigo 37, VII, do texto constitucional.

Essa situação de lacuna técnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção” (grifos nossos).

Da aludida decisão do STF se depreende que o mandado de injunção, quando utilizado como um simples dispositivo destinado a alertar o órgão regulamentador moroso, não possui grandes repercussões práticas, podendo-se tomar como exemplo desta assertiva o MI -20/DF, transcrito, em parte, acima, pois, apesar de ser ele datado de 19 de Maio de 1994, até o momento o Congresso Nacional ainda não votou a norma regulamentadora reclamada pelo artigo 37, VII da CF.

Melhor teria agido o Supremo se, como já fez em outras ocasiões, tivesse determinado um prazo para que a lei fosse promulgada, sob pena de se oferecer efetividade plena ao dispositivo constitucional nos casos concretos que nele se enquadrassem. Mas não. Além de ser negado o efeito pleno ao artigo, ainda se proclamou que a operatividade dele só será possível quando for editada a norma regulamentadora, limitando-se a afirmar que o Congresso se encontrava em mora, fazendo assim uma declaração inócua, como tem demonstrado o tempo.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por sua vez, tem apresentado uma jurisprudência oscilante em torno do tema, pois, embora tenha reconhecido que o direito de greve assegurado na Constituição pode ser exercido (ROMS 8426/PR, de 05/03/98, Rel. Min. Vicente Leal), também declarou que o exercício de tal direito permanece ilegal, face a ausência da norma reclamada pela CF

(EDROMS 8811/RS, de 22/02/00, Re Min. Edson Vidigal), sendo, portanto, passíveis de desconto em folha de pagamento os dias não trabalhados em decorrência da greve (MS 3449/DF, de 24/09/97, Félix Fischer).

Diante do quadro abordado, os servidores públicos se deparam com uma situação difícil, pois, a cada dia a Administração Pública vem lhes impondo desvantagens salariais e funcionais, de maneira que eles têm perdido gradativamente o poder aquisitivo que possuíam, frente à constante política de compressão salarial que lhes é imposta; bem como, têm sido vítimas de uma incisiva campanha difamatória, que os responsabiliza pela situação de atraso que envolve a Administração Pública brasileira, atribuindo-se, desta maneira, a eles, as deficiências do próprio Estado, sem que, diante deste quadro, possam se utilizar do legítimo direito de resistência legitimado por meio da CF e encarnado na paralisação grevista.

É necessário que analisemos com cuidado as questões atinentes ao tema que ora abordamos, uma vez que se limitar a olhar a constituição e verificar a requisição de uma norma regulamentadora do dispositivo e, frente a isso, negar efetividade ao preceito, sem mensurar as conseqüências deste ato é, no mínimo, uma atitude temerária.

Neste momento, chegamos ao cerne da questão relacionada ao tema, dentro dos limites deste trabalho, cabendo-nos indagar, de início, qual a razão de o constituinte ter especificado a necessidade de uma lei regulamentadora para o artigo 37, VII, da CF.

Alguns doutrinadores apontam o ato como sendo denotador da falta de coragem do constituinte, que diante dos temas ensejadores de maior polêmica, simplesmente transferia a regulamentação para o legislador ordinário. Talvez assista razão, em parte, aos que defendem tal ponto de vista, mas, ao nosso ver, o problema requer outras explicações adicionais.

Ora, é sabido que a Constituição deve trazer em seu bojo as estruturas básicas de sustentação do Estado, não lhe cabendo adentrar na especificidade dos direitos, deveres e garantias que reconhece, cabendo ao legislador ordinário esta função. Em se tratando do serviço público, é evidente que não se pode admitir a sua paralisação absoluta, que poderia ocorrer em decorrência de uma greve, uma vez que dele depende a própria funcionalidade do Estado, agregando-se a isso princípios como o da "Continuidade do Serviço Público". Logo, é evidente que as paralisações dos servidores públicos precisam ser minuciosamente disciplinadas, não sendo de bom alvitre que a constituição tome para si tal tarefa, apesar do costume esdrúxulo que nosso país possui de querer tudo colocar no texto constitucional.

Em outras palavras, ao afirmar que a greve dos servidores públicos poderia ser exercida nos termos e limites delineados em lei, estava o constituinte querendo salvaguardar o direito de resistência em consonância com a própria funcionalidade estatal. Assim, a Constituição coloca que, diante do exercício assegurado da greve, não se exporá a Administração Pública ao risco de ser

paralisada por completo. Portanto, podemos concluir que a lei a que se refere o artigo 37, VII, da CF, é uma garantia, antes de tudo, para a Administração Pública. Frente a isso, podemos indagar: será que uma garantia conferida à Administração pode obstar o exercício de um direito constitucional, quando, em virtude da desídia dos seus agentes, tal garantia permanece sem seus contornos definidos? Acreditamos que não. O texto constitucional bem elucida a questão, quando no referido artigo 37, VII, diz que “o direito de greve será exercido nos termos e limites definidos em lei específica”. Ora, se é dito que ele será exercido, é porque ele já existe, já está assegurado, não podendo a lei de garantia da Administração Pública negar-lhe atuação, ainda mais não havendo sido ela editada conforme manda a Constituição.

Frente a inexistência da lei reclamada pela Constituição, diante da impossibilidade de cercear um legítimo direito constitucional e face a necessidade de salvaguarda da funcionalidade administrativa, cremos que a situação deve ser disciplinada de maneira a proteger os interesses envolvidos no art. 37, VII da CF, uma vez que negar efetividade ao dispositivo é super proteger a Administração em detrimento do servidor. Diante disso, a melhor solução pode ser encontrada no campo dos princípios fundamentais do Direito Constitucional e Administrativo.

Sendo assim, se sobre o serviço público incide o princípio da continuidade, não podendo ser ele paralisado por completo, cabe aos tribunais, portanto, reconhecer o legítimo exercício da greve, desde que respeitadas as peculiaridades do serviço público. A lei específica reclamada pela Constituição terá o ponto referido como nuclear. Logo, não seria ilegítimo deferir aos servidores públicos tal tratamento.

O que não pode nem deve ser tolerado é que a Administração, dolosamente, com a complacência do Congresso, continue a se omitir em relação à edição da lei regulamentadora reclamada pela Constituição, para, com isso, cercear o exercício de um legítimo direito assegurado pela Carta Política.

Cabe ao Judiciário se manifestar de maneira incisiva contra a inércia legislativa que cerca o tema, pois, enquanto o Poder Público não perceber que a sua omissão lhe é prejudicial, continuará não dispensando a menor atenção à regulamentação do direito de greve dos servidores públicos.

Entretanto, mesmo que continue a se perpetuar a indiferença, não resta dúvida que uma situação de perplexidade ao se tratar do tema continuará a existir e a greve continuará a ser praticada pelos servidores públicos, pois, como já fizemos alusão, a resistência diante da injustiça adentra a natureza de todo homem. Portanto, a única maneira de se evitar prejuízos tanto para os servidores como para a Administração é garantir o exercício dos direitos que a Constituição assegura e difere, dentro das peculiaridades que adentram a esfera do serviço público.

Conclusão

Diante do que foi exposto, entendemos que o exercício do direito de greve pelos servidores públicos não pode ser obstado pela indiferença do Congresso Nacional em relação à norma regulamentadora que o dispositivo constitucional reclama. Assim, deve o Judiciário valer-se da sua competência para garantir o cumprimento das normas legais, a fim de impedir que a Administração continue a tirar proveito da inexistência da norma regulamentadora atrelada ao tema, desestimulando, desta maneira, a inércia legislativa.

Assim, é de se concluir que o direito de greve pode ser exercido pelos servidores públicos, limitando-se tal exercício aos princípios fundadores da funcionalidade essencial da Administração Pública.

Referências bibliográficas

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*. 6 ed. revista – Coimbra: Livraria Almedina, 1996.

CRETELLA JÚNIOR, José, *Curso de Direito Administrativo*. 17 ed., Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2000.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 13ªed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

DINIZ, Maria Helena, *Norma Constitucional e Seus Efeitos*. 3 ed., São Paulo: Saraiva, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. - São Paulo: Ed. Atlas.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. V. 1 - São Paulo: Saraiva, 1997.