



SOCIEDADE BRASILEIRA DE DIREITO PÚBLICO - SBDP  
ESCOLA DE FORMAÇÃO  
2006

## **O direito de greve dos servidores públicos e o Supremo Tribunal Federal**

Monografia apresentada à Sociedade Brasileira de Direito Público, como exigência para conclusão do curso da Escola de Formação do ano de 2006.

Autora:  
Juliana Maggi Lima

Orientadora:  
Brisa Lopes de Mello Ferrão

São Paulo  
Março de 2007

## **Resumo**

O presente artigo busca verificar se a ausência de legislação regulamentadora do direito de greve dos servidores públicos impossibilita o exercício do mesmo, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Foi analisada a interpretação que o Tribunal confere ao art. 37, VII, da Constituição Federal e se o Supremo interpreta ter ou não competência para determinar norma para regulamentar este direito. Foram selecionados oito acórdãos, por meio dos quais concluiu-se que o STF entende o art. 37, VII, da Constituição como de eficácia limitada, de acordo com modelo de José Afonso da Silva, que o direito de greve dos servidores não pode ser exercido sem a edição de lei que discipline a matéria e que o Tribunal não possui competência para suprir a lacuna legislativa.

# Índice

<b>1. Introdução.....</b>	<b>p. 03</b>
<b>2. O direito de greve dos servidores públicos</b>	
2.1. Servidores civis .....	p. 06
2.2. Modelo de eficácia e aplicabilidade de José Afonso da Silva .....	p. 07
2.3. Método.....	p. 12
2.4. Análise qualitativa dos acórdãos	
2.4.1. Mandado de Injunção nº 20 .....	p.16
2.4.2. Mandado de Injunção nº 438.....	p. 25
2.4.3. Recurso Extraordinário nº 185.944-0.....	p. 28
2.4.4. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1696 .....	p. 30
2.4.5. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 341.....	p. 32
2.4.6. Questão de Ordem em Recurso Extraordinário nº 4134.....	p. 33
2.5. Servidores militares.....	p. 35
<b>3. Conclusões.....</b>	<b>p.36</b>
<b>4. Bibliografia.....</b>	<b>p. 43</b>
<b>5. Anexos.....</b>	<b>p. 44</b>

## Introdução

A greve é um instituto moderno, que surgiu no período da Revolução Industrial, devido à completa ausência de proteção aos trabalhadores e de abusos dessa situação. Desde então, os trabalhadores reagiram de diversas formas a condições impróprias de trabalho, como o Movimento Ludista (1811-12) e o Movimento Cartista (1837-48). Contudo, as primeiras greves ocorreram apenas no fim do séc. XIX, na década de 1870. A implementação dos direitos assegurados ou obtenção de novos por meio da greve se dá pela imposição de prejuízos econômicos ao empregador, pois, em última análise, a greve é a paralisação (total ou parcial) das atividades realizadas pelos trabalhadores, que acarreta na paralisação das atividades desenvolvidas pelo empregador.

A greve em si surgiu com um aspecto antijurídico, pois implica no inadimplemento do dever de prestar um serviço. Entretanto, após sua prática reiterada, ela passou a ser aceita por alguns ordenamentos jurídicos, como o nosso atual. Devido previsão jurídica da greve, grande parte da doutrina considera<sup>1</sup> que não pode faltar qualquer requisito inerente à sua configuração, pois, deste modo, haveria violação do contrato de trabalho e um movimento ilícito. Porém, apesar de estar constitucionalmente assegurado, no Brasil, o direito de greve possui caráter excepcional, visto que deve ser precedido por outros meios. A Lei nº 7783/89, por exemplo, que dispõe sobre o exercício do direito de greve dos trabalhadores, determina em seu art. 3º que "*frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação coletiva do trabalho*". Assim, este instituto, que visa a melhoria das condições dos trabalhadores, deve ser utilizado em última instância, em caso de impossibilidade de acordo entre as partes interessadas, seja pela

---

<sup>1</sup> Neste sentido cf. Valentin Carrion *Comentários à Consolidação das Leis de Trabalho*. Mauricio Godinho Delgado, Curso de Direito do Trabalho. Amauri Mascaro Nascimento *Curso de Direito do Trabalho*.

via judicial ou extrajudicial.<sup>2</sup>

A Constituição de 1988, diferentemente da anterior, de 1967, conferiu aos servidores públicos civis o direito de greve, mas, explicitamente fez uma distinção entre os trabalhadores e os servidores civis. A redação do art. 37, VII, CF, que confere o direito de greve aos servidores civis, tem sido motivo de muita polêmica em relação à sua eficácia, pois até o momento não foi editada lei que o regulamente.

A questão da eficácia desse dispositivo é extremamente relevante para que se possa estabelecer se o exercício desse direito é atualmente viável ou não. Assim, este artigo tem como objetivo verificar qual a interpretação do STF em relação à eficácia do art. 37, VII, da Constituição; sendo limitada, se o STF interpreta ter ele competência para criar norma regulamentar que possibilite o exercício desse direito. Tentaremos comprovar as seguintes hipóteses: que o Supremo interpreta como limitada a eficácia da norma e que não possui competência para editar normas que regulamente este direito.

Apesar da competência jurisdicional do exercício do direito de greve ser da Justiça do Trabalho (art. 114, II e §3º CF), inovação trazida pela EC 45/04<sup>3</sup>, a matéria pode ser objeto de ações no STF, como em caso de ADIN's, Mandados de Segurança, entre outros. Assim, este trabalho será realizado com base em uma pesquisa empírica feita a partir da análise

---

<sup>2</sup> "Daí, também, a idéia de que a greve atua através de um *procedimento* que tem por escopo a formação de um futuro contrato coletivo de trabalho. Vê-se, pois, que ela não é um simples direito fundamental dos trabalhadores, mas um direito fundamental de **natureza instrumental** e desse modo se insere no conceito de *garantia constitucional*, porque funciona como **um meio** posto pela Constituição à disposição dos trabalhadores, não como um bem auferível em si, mas como um recurso de última instância para a concretização de seus direitos e interesses. José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*. p. 304 (grifos nossos)

<sup>3</sup> "Art. 114, CF: Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar: (...) II - as ações que envolvam exercício do direito de greve. (...) § 3º - Em caso de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito".

de oito acórdãos de STF que versam sobre direito de greve dos servidores públicos e que foram selecionados a partir de uma pesquisa no sítio eletrônico do STF.

# O direito de greve dos servidores públicos

## Servidores Civis

O art. 37, VII da Constituição Federal prevê o direito de greve para os servidores públicos civis, que deverá ser regulado por lei específica.<sup>4</sup> A redação deste inciso é fonte de diversos debates, pois estabelece que o direito de greve dos servidores deverá ser exercido nos *termos e limites* da lei. Assim, na ausência desta, alguns entendem que tal direito não pode ser exercido. A Emenda Constitucional nº 19/98 alterou a espécie normativa que deve regular o direito de greve dos servidores, que passou de lei complementar para lei específica. Antes dessa alteração, a discussão sobre o tema era agravada pela necessidade de lei complementar, que possui quorum específico, o que dificultava ainda mais a superação da lacuna legislativa pelo STF, como, por exemplo, através da aplicação da lei de greve (Lei nº 7.783/89) aos servidores.

A ausência de legislação complementar gerou o debate sobre a possibilidade de realização de uma greve de servidores. O direito de greve dos trabalhadores foi regulamentado logo após a promulgação da Constituição (Lei nº 7.783/89), porém, apesar de haver projetos de lei no Congresso, a lei infraconstitucional prevista no art. 37, VII, CF, ainda não foi editada. Assim, a definição sobre a eficácia e, conseqüentemente, sobre a aplicabilidade do dispositivo é fundamental, pois se essa norma for considerada de eficácia limitada, o direito não poderá ser exercido sem regulamentação, enquanto se for de eficácia contida, poderá ser exercido. Uma das classificações mais recorrentes no STF<sup>5</sup> é a proposta por José Afonso da Silva, que estabelece as seguintes definições: normas

---

<sup>4</sup> art. 37, VII, CF - "o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em **lei específica**"; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). A redação anterior era: "VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos **em lei complementar**" (grifos nossos)

<sup>5</sup> Nesse sentido, cf. Virgílio Afonso da Silva, *O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais*. p. 281

constitucionais de eficácia plena, normas constitucionais de eficácia contida e normas constitucionais de eficácia limitada.

### **O Modelo de José Afonso da Silva**

A análise da aplicação de um modelo de eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais depende da compreensão do mesmo. Assim, é necessária uma breve apresentação da classificação proposta por José Afonso da Silva, que é adotada pelos Ministros em seus votos, como dito.

De acordo com José Afonso, a aplicabilidade de uma norma depende de sua eficácia, pois só é aplicável a partir do momento que é eficaz. Apesar de estarem associados, os dois institutos diferem entre si, pois a eficácia está relacionada à potencialidade e a aplicabilidade à sua realizabilidade, praticidade, à possibilidade de ser aplicada<sup>6</sup>. Assim, sem eficácia a norma não pode ser aplicada, pois “a norma há que ser capaz de produzir efeitos jurídicos”<sup>7</sup>

Ao tratar da eficácia e da aplicabilidade jurídicas das normas constitucionais, José Afonso propôs seu modelo a partir da seguinte premissa: “não há norma constitucional alguma destituída de eficácia”. De acordo com o autor, todas as normas constitucionais produzem algum efeito jurídico ao inovarem a ordem jurídica preexistente à constituição. Entretanto, podem existir certas normas constitucionais que não manifestam de imediato todos os efeitos pretendidos pelo constituinte e assim permanecem enquanto não for editada legislação infraconstitucional executória que esteja prevista ou que seja requerida por ela.

Deste modo, José Afonso não aceita o modelo de normas auto-aplicáveis e normas não auto-aplicáveis, pois ele entende que elas devem ser classificadas em relação ao **grau** de seus efeitos jurídicos e propõe a seguinte estrutura: normas constitucionais de eficácia plena; normas

---

<sup>6</sup> Cf. José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 60

<sup>7</sup> Idem

constitucionais de eficácia contida e normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida.

*As normas constitucionais de eficácia plena* são aquelas que possuem aplicabilidade direta, imediata e integral em relação ao seu conteúdo, estabelecendo condutas jurídicas positivas ou negativas com um comando certo e definido. Assim, desde que a constituição passa a vigor, essas normas produzem ou podem produzir “todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações que o legislador constituinte, direta e normativamente, quis regular”<sup>8</sup>.

*As normas de eficácia contida* se assemelham às de eficácia plena, pois também são de aplicabilidade direta e imediata. Assim, elas também são aplicáveis e produzem efeitos desde logo. Entretanto, elas não são de aplicabilidade integral, porque estão sujeitas a futuras restrições previstas ou dependem de regulamentação que limite sua eficácia e aplicabilidade. Deste modo, as normas de eficácia contida se diferem das de eficácia plena, essencialmente, por serem passíveis de futuras restrições, limitações, ainda que, a princípio, produzam efeitos sem essa regulamentação. Assim, possuem eficácia independente da interferência do legislador ordinário, “sua aplicabilidade não fica condicionada a uma regulação ulterior, mas fica dependente dos limites (daí: eficácia contida)”<sup>9</sup>.

*As normas de eficácia limitada* são de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, isto é, seus efeitos são reduzidos em relação às duas espécies já apresentadas. As normas de eficácia limitada se dividem em normas declaratórias de princípios institutivos ou organizativos e declaratórias de princípio programático.

As normas de princípio institutivo se caracterizam por indicarem legislação futura, que terá a norma que a prevê como competência e permitirá a esta efetiva aplicação. O poder discricionário do legislador será

---

<sup>8</sup> José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 102

<sup>9</sup> *Idem*, p.116

menor ou maior dependendo dos comandos da norma constitucional. Diz-se de princípio institutivo, pois são normas que apresentam esquemas gerais, um início, da estrutura de órgãos, instituições e entidades públicos e cabe ao legislador ordinário a edição de lei que os estruture em definitivo. Essas normas podem ser impositivas ou permissivas, implicam na obrigação do legislador editar lei dentro das previsões do próprio dispositivo constitucional ou atribuem poder para o legislador disciplinar o assunto de forma discricionária com relação a sua iniciativa, respectivamente. De acordo com José Afonso, as normas de princípio institutivo entram em vigor com a constituição, porém, sua eficácia *integral* depende da lei integradora<sup>10</sup>.

As normas constitucionais de princípio programático traçam os princípios que devem ser seguidos pelos órgãos públicos, pelos programas das atividades destes, de modo a buscar a concretização dos fins sociais do Estado. Assim, elas não determinam diretamente como devem ser regulados certos interesses, mas apenas apresentam linhas gerais. Podemos entendê-las como “aquelas *normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado*”<sup>11</sup>. É necessário ressaltar que algumas normas constitucionais programáticas mencionam uma legislação futura para efetivação do programa traçado, enquanto outras não.<sup>12</sup> O autor

---

<sup>10</sup> “São permissivas, mas não destituídas de eficácia, pois limitam a ação do titular da permissão, o que prova que são dotadas de imperatividade, porquanto, dadas as circunstâncias de sua incidência, obrigam determinado comportamento”. José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 134

<sup>11</sup> Idem, p. 138

<sup>12</sup> “(...) as características básicas das normas de princípio programático: I- São normas que têm por objeto a disciplina dos interesses econômicos sociais, tais como: realização da justiça social e existência digna; valorização do trabalho; desenvolvimento econômico; repressão ao abuso do poder econômico; assistência social, intervenção do Estado na ordem econômica, amparo à família; combate à ignorância; estímulo à cultura, à ciência e à tecnologia. II- São normas que não tiveram força suficiente para se desenvolver

afirma que essas normas têm tido cada vez mais sua vinculatividade aceita, ou seja, ainda que dependam de outras providências institucionais, não são desprovidas de eficácia. Deste modo, essas normas não conseguem constranger, juridicamente, o legislador a seguir a via prevista, mas o impedem de seguir uma diversa, isto é, o legislador não pode ser compelido a legislar, porém, é inconstitucional a edição de uma lei contrária a um comando, ainda que programático, da constituição.<sup>13</sup>

---

integralmente, sendo acolhidas, em princípio, como programa a ser realizado pelo Estado, por meio de leis ordinárias ou de outras providências. III- São normas de eficácia reduzida, não sendo operantes relativamente aos interesses que lhes constituem objeto específico e essencial, mas produzem importantes efeitos jurídicos, como teremos oportunidade de mostrar." Idem, p. 151

<sup>13</sup> "Por conseguinte, todas as normas que reconhecem direitos sociais, ainda quando sejam programáticas, vinculam os órgãos estatais, de tal sorte que "o Poder Legislativo não pode emanar leis contra esses direitos e, por outro lado, está vinculado à adoção das medidas necessárias à sua concretização; ao Poder Judiciário está vedado, seja através de elementos processuais, seja nas próprias decisões judiciais, prejudicar a consistência de tais direitos; ao poder executivo impõe-se, tal como ao legislativo, actuar de forma a proteger e impulsionar a realização concreta dos mesmos direitos"" José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, p. 160

NORMAS DE EFICÁCIA PLENA	NORMAS DE EFICÁCIA CONTIDA	NORMAS DE EFICÁCIA LIMITADA	
Aplicabilidade direta, imediata e integral. Não podem ser limitadas. Desde logo produzem, ou podem produzir seus efeitos.	Aplicabilidade direta, imediata, mas não integral. Desde logo produzem efeitos, mas podem ser limitadas posteriormente, sem esvaziamento do direito.	Aplicabilidade indireta, mediata e reduzida. Possuem efeitos reduzidos em relação às outras duas espécies. Dividem-se em <i>normas declaratórias de princípios institutivos</i> e <i>declaratórias de princípio programático</i> .	
		<b>DE PRINCÍPIO INSISTITUTIVO</b> Indicam legislação futura. Apresentam esquemas gerais da estrutura da Administração Pública.	<b>DE PRINCÍPIO PROGRAMÁTICO</b> Podem ou não indicar legislação futura. Traçam princípios a serem seguidos pelos órgãos públicos.

## Método

O presente trabalho se baseia na análise de decisões do STF em que se discute o direito de greve dos servidores públicos civis e militares, regulados pelos arts. 37, VII; 114, II e 142, § 3º, IV, da Constituição Federal.

Há, no STF, grande quantidade de julgados relacionados ao tema aqui abordado. Ao utilizar os termos “greve” e “servidor” conjuntamente, na seção *Pesquisa de Jurisprudência* do sítio eletrônico do STF, encontramos trinta e oito decisões. Assim, foram utilizadas apenas as apresentadas no sítio eletrônico do Tribunal na seção “A Constituição e o Supremo”, na qual há uma seleção de diferentes julgados relacionados aos dispositivos constitucionais. Essa seção apresenta um texto que justifica sua existência da seguinte forma: *“A época em que vivemos caracteriza-se pela enorme quantidade de informações que nos chegam todos os dias e pela sua celeridade. (...) Facilitar acesso rápido e preciso às informações é um dever das fontes. (...) Por isso, o Supremo passa a editar, em compêndio eletrônico, a Constituição Federal interpretada pela sua jurisprudência. (...) O Objetivo, também, é ser útil e acessível a todos”*.<sup>14</sup>

A pesquisa realizada no sítio eletrônico foi baseada nos artigos da Constituição em que há referência ao direito de greve dos servidores públicos, no caso, os arts. 37, VII<sup>15</sup>; e 142, §3º, IV<sup>16</sup>. Através do art. 37, VII encontramos os seguintes acórdãos:

---

<sup>14</sup> STF- Constituição ([www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br))

<sup>15</sup> Art. 37, VII, CF - “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”

<sup>16</sup> “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (...) § 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (...). V - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve”

ADI 341-MC, Rel. Min. Celio Borja, DJ 14/09/90  
MI 20, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/11/96  
MI 438, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 16/06/95  
ADI 1.696, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14/06/02 (precedente ADI 1.306-MC, 30/6/95<sup>17</sup>).  
RE 185.944, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 07/08/98  
ADI 1.333-MC, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 13/10/95  
RE 413.478-QO, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 04/06/2004

A pesquisa feita através do art. 142, §3º IV, CF, por sua vez, não apresentou nenhuma decisão.

A seleção foi elaborada através dessa seção do sítio eletrônico, pois nesta há um número relativamente reduzido de decisões relacionadas ao tema. Além disso, os acórdãos apresentados são considerados relevantes pelo Tribunal, como dito. Assim, a análise qualitativa a que se propõe este trabalho se tornou viável. Portanto, foi feito um recorte temático (direito de greve dos *servidores públicos*) e uma seleção que possibilitou a realização deste artigo. É importante ressaltar que não apenas os acórdãos mencionados, como os precedentes apresentados por eles foram utilizados.<sup>18</sup>

A análise qualitativa foi feita por meio do modelo de análise jurisprudencial, anexo, e buscou apresentar tanto os argumentos dos votos vencedores, como dos vencidos. Esse modelo foi utilizado para tentar verificar o entendimento do STF sobre as questões a que se propõe este artigo e apresentar as decisões, que, então, foram analisadas.

O modelo de análise jurisprudencial é composto pelas seguintes perguntas:

---

<sup>17</sup> Essa ADI estava entre os acórdão apresentados na seção "A Constituição e o Supremo", porém aparecia como precedente da ADI 1.696

<sup>18</sup> Além de trechos dos acórdãos aparecem, também, precedentes dos acórdãos na seção "A Constituição e o Supremo"

*1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?*

Este item tem como objetivo determinar como o Ministro classifica o art. 37, VII, CF, em relação à sua eficácia. Assim, foi possível analisar se o modelo de José Afonso da Silva, geralmente, adotado pelos Ministros, é aplicado corretamente e, também, verificar quais os efeitos produzidos pela norma, no entendimento do Ministro.

*2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?*

Através desta questão foi possível analisar a possibilidade de efetivação do exercício do direito de greve dos servidores pelo STF. Assim, independente da classificação dada pelo Ministro ao art. 37, VII, CF, seria possível tornar esse direito efetivo.

*3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?*

Esta questão busca verificar uma possível alteração no entendimento do Ministro e, também, da Corte e se o posicionamento do Tribunal sobre o tema já está pacífico.

*4. O Ministro faz menção expressa ao modelo de José Afonso da Silva?*

A partir desse item pudemos analisar se o Ministro utilizou o modelo de José Afonso ou se apenas utilizou os termos desse modelo (eficácia plena, contida e limitada) sem, no entanto, aplicá-lo.

*5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?*

Este item visa determinar quais efeitos o Ministro conferiu à norma. Se, atualmente, o exercício concreto do direito de greve é possível ou não e verificar como o Ministro chegou a tal conclusão.

## **Análise Qualitativa dos acórdãos**

- **Mandado de Injunção nº 20/DF**

O mandado de injunção nº 20/DF é um precedente extremamente relevante no que se refere ao direito de greve dos servidores públicos. Ele foi impetrado em 1994 pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, com o objetivo de que fosse reconhecida a inércia legiferante do Congresso Nacional e que fosse concedido o *writ* injuncional para que tornasse viável o exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis<sup>19</sup>, pois passados seis anos da existência da Constituição, a lei complementar<sup>20</sup> ainda não havia sido editada. Nessa decisão, o STF deferiu o mandado, dando ciência ao Congresso Nacional de sua mora, porém, não supriu a lacuna legislativa.

Após algumas considerações doutrinárias e da apresentação de alguns precedentes jurisprudenciais, o Ministro Celso de Mello, relator, conheceu do pedido. Na análise de mérito, ele afirmou que a Carta de 1988 trouxe avanços ao assegurar o direito de greve aos servidores públicos, assim como aos trabalhadores. De acordo com o Ministro, o direito de greve dos trabalhadores já se achava regulado pela Lei nº 7.783/89, que, no entanto, era inaplicável aos servidores. O Ministro reiterou o caráter limitado da greve face a outros princípios:

“A importância do direito de greve, contudo, não pode prescindir da necessária observância dos princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços desenvolvidos pela administração estatal, especialmente daquelas atividades que, qualificadas pela nota da essencialidade, não podem sofrer, em hipótese alguma, qualquer tipo de interrupção.”<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> MI 20/DF Relatório M. Celso de Mello p. 3

<sup>20</sup> Anterior à E.C. nº 19/98

<sup>21</sup> MI 20/DF Voto M. Celso de Mello p. 9

Após uma apresentação de modelos comparados sobre o tema, o Ministro afirmou ser necessária uma análise do conteúdo e da aplicabilidade - imediata ou não - do art. 37, VII, CF. Nessa análise, o Ministro citou José Afonso da Silva. O M. Celso de Mello afirmou que essa norma é de eficácia *meramente* limitada, devido à redação do dispositivo, sendo imprescindível a edição da referida lei complementar<sup>22</sup>.

“Trata-se de regra provida de **eficácia meramente limitada**, cuja aplicabilidade **depende**, em conseqüência, **da edição de ato legislativo** que atue como requisito indispensável ao pleno desenvolvimento da normatividade do preceito constitucional em questão.”<sup>23</sup>

O M. Celso de Mello defendeu a tese de mora do Legislativo, pois, ainda que não houvesse um prazo específico para a edição da lei, a Constituição havia sido promulgada seis anos antes. Porém, afastou a possibilidade de aplicação da Lei nº 7.783/89, bem como a criação de uma norma regulamentadora pelo Supremo. Ao tratar do art. 37, VII da Constituição, o Ministro afirmou ser norma de eficácia limitada<sup>24</sup>, que, portanto, dependeria da existência de norma complementar<sup>25</sup> para que o exercício do direito de greve dos servidores se tornasse possível. O Ministro entendeu que não se pode considerar este dispositivo constitucional como de eficácia contida, devido à sua redação: “o direito de greve será exercido nos **termos e nos limites definidos em lei** específica”<sup>26</sup>.

“A regra consubstanciada no art. 37, VII, da Constituição, por assumir a configuração de cláusula constitucional de eficácia limitada, reclama, em **caráter necessário**, atos de mediação

---

<sup>22</sup> Anterior à E.C. 19/98

<sup>23</sup> MI nº 20/DF. Voto M. Celso de Mello p. 15 (grifos nossos)

<sup>24</sup> Ele sustentou seu entendimento em diversas citações doutrinárias, tais como José Afonso da Silva e Maria Helena Diniz e utilizou os mesmos termos presentes no modelo de José Afonso.

<sup>25</sup> idem

<sup>26</sup> idem

legislativa que lhe **complementem** o próprio conteúdo normativo”<sup>27</sup>

Deste modo, o M. Celso de Mello considerou qualquer greve de servidor público como ilegítima enquanto não houvesse a edição da legislação infraconstitucional, porém, deferiu o mandado de injunção, reconhecendo a mora do Congresso Nacional referente à edição de lei, como imposto pelo art. 37, VII, da Constituição Federal.

“O Congresso Nacional desempenha, nesse contexto, a relevantíssima função de **sujeito concretizante** da vontade formalmente proclamada no texto da Constituição.

Sem que ocorra a **interpositio legislatoris**, a norma constitucional de eficácia limitada não produzirá, em plenitude, as conseqüências jurídicas que lhe são pertinentes.

Ausente a lei complementar que constitui o requisito de incidência e de operatividade da norma positivada no art. 37, VII, do Texto Constitucional, não se revela possível e nem legítimo o **exercício** do direito subjetivo nela contemplado, o que autoriza o uso da via injuncional”.<sup>28</sup>

“É irrecusável, pois, que, sem a edição de lei complementar a que se refere o art. 37, VII, da Carta Política, revela-se de todo inviável, **para não dizer ilegítimo**, o **exercício** do direito de greve pelos servidores públicos civis. O ato estatal em questão - não obstante a existência de proposições legislativas ainda em curso no Congresso Nacional (fls 65/77 e 79/91) não foi editado, o que configura o estado de mora em que **evidentemente** incidiu, **já passado quase seis anos da promulgação da Constituição**, o Poder Legislativo da União.”<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> MI nº 20/DF. Voto M. Celso de Mello p. 18 (grifos do autor)

<sup>28</sup> MI nº 20/DF. Voto M. Celso de Mello p. 19

<sup>29</sup> MI nº 20/DF. Voto M. Celso de Mello p. 24

O Ministro Rezek acompanhou por inteiro o voto do relator e declarou a mora do Congresso, dentro dos limites do pedido. Entretanto, questionou a situação do direito de greve dos servidores, se o exercício deste é possível ou não sem a legislação infraconstitucional. Apesar de seguir o entendimento do relator, de que não é possível o exercício do direito de greve pelos servidores públicos, o Ministro Rezek afirmou que também é possível ler o art. 37, VII, CF como praticável, ainda que sem a legislação complementar, assim como o é pelos trabalhadores.<sup>30</sup>

“Tanto mais grave é o estado de coisas que o voto do relator denunciou que não me parece desbordante do domínio do razoável, em matéria de hermenêutica, optar-se pela segunda leitura possível do inciso VII. Ali se pode ler que o direito de greve no serviço público será exercido nos termos e limites definidos em lei complementar, e que portanto, enquanto não se edita essa lei complementar, não há direito de greve no serviço público. Mas pode ler-se também, dentro do estrito domínio da razoabilidade, que o direito de greve dos funcionários será exercido nos termos e limites definidos em lei complementar, e que portanto, enquanto a lei complementar não define esses termos nem fixa esses limites, a greve no serviço público é praticável tal como ela o é pelo comum dos trabalhadores.”<sup>31</sup>

Em seu voto, o M. Marco Aurélio divergiu do relator, pois afirmou que o art. 37, VII, CF produz efeitos de imediato e a utilização das expressões “*nos termos e nos limites da lei*” representa apenas uma possibilidade para que o legislador imponha limites ao exercício desse direito, porém, sem esvaziá-lo.

**“Não creio que, na espécie, a Constituição contemple a outorga de um direito, deixando-o em suspenso, na**

---

<sup>30</sup> MI 20/DF voto M. Francisco Rezek, p. 33

<sup>31</sup> MI 20/DF voto M. Francisco Rezek, p. 33

**dependência da vontade política do legislador comum,** como se os fatos que o revelam pudessem, em passe de mágica, ser olvidados. A greve prescinde, para ocorrência, das noções de conveniência e oportunidade, enquanto jungida à atividade legiferante”.<sup>32</sup>

De acordo com o Ministro, essa norma possui mesmo alcance que a referente aos trabalhadores rurais e urbanos, pois de outra forma haveria um desrespeito ao princípio da isonomia. Assim, preliminarmente, o Ministro concluiu pela carência da impetração, pois o direito em questão não depende de lei que o regulamente. No mérito, o Ministro Marco Aurélio defendeu uma diferenciação entre o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Com base no art. 5º, LXXI, CF<sup>33</sup> o M. Marco Aurélio afirmou que o mandado de injunção não deve resultar em uma sentença simplesmente declaratória da omissão do legislador, mas sim em uma mandamental, como o nome do instituto indica, que permitiria aos interessados, impetrantes, os parâmetros indispensáveis ao exercício do direito.

“A razão de ser do mandado de injunção, em um corpo constitucional que contemple a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, está, repito, em viabilizar o exercício do direito reconhecido constitucionalmente e afastar as conseqüências desastrosas, inclusive à segurança na vida gregária, da omissão do legislador.”<sup>34</sup>

Assim, o Ministro Marco Aurélio não apenas declarou a mora do Legislativo, como também determinou as condições necessárias ao exercício do direito de greve pelos servidores através da aplicação da Lei nº 7.783/89, consideradas as adaptações necessárias. Apesar de reconhecer

---

<sup>32</sup> MI 20/DF voto M. Marco Aurélio p. 36 (grifos nossos)

<sup>33</sup> art. 5º LXXI, CF - “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”

<sup>34</sup> MI 20/DF voto M. Marco Aurélio. p. 38

que o STF não possui poder normativo, o Ministro justificou essa aplicação através do art. 5º, LXXI, da Constituição e entendeu ser necessário chegar à fixação das condições indispensáveis ao exercício do direito de greve. Em seu voto, o M. Marco Aurélio fez uma citação de José Afonso da Silva e utilizou os termos de seu modelo.

O Ministro Carlos Velloso teve um voto seu citado pelo Ministro relator (ADIN 339), no qual afirmava que o art. 37, VII, CF por sua redação ("*nos termos da lei complementar*"), era de eficácia limitada<sup>35</sup> e manteve esse entendimento no voto do MI nº20. Para o M. Carlos Velloso, essa norma não possui aplicabilidade imediata, enquanto o art. 9º da Constituição, que faz referência ao direito de greve dos trabalhadores, é auto-aplicável. Assim, sem legislação infraconstitucional não se poderia falar em direito de greve do servidor público. O Ministro questionou a situação do direito de greve dos servidores públicos, por se mostrar um direito em tese apenas pela ausência da legislação competente. Deste modo, o M. Carlos Velloso deferiu o pedido de declaração da omissão e reiterou sua convicção de que se deve dar a maior eficácia possível ao mandado de injunção. Para tanto, elaborou a norma para o caso concreto, a Lei nº 7.783/89, como defendido pelo Ministro Marco Aurélio, ainda nela esteja expresso que não se aplicará aos servidores públicos. É importante ressaltar o desenvolvimento argumentativo desenvolvido pelo Ministro em seu voto precedente apresentado (ADIN 339), no qual explica porque refuta a tese de norma de eficácia contida e entende o art. 37, VII, CF como de eficácia limitada.

"Se o inciso VII do art. 37 da Constituição dispusesse que o direito de greve será exercido nos limites definidos em lei complementar, teríamos uma norma de eficácia contida. Vale dizer, a norma concessiva do direito de greve seria eficaz, teria aplicabilidade imediata, mas a norma infraconstitucional, a lei complementar, poderia limitar o direito de greve. Todavia, do

---

<sup>35</sup> Ele sustentou seu entendimento em diversas citações doutrinárias, tais como José Afonso da Silva e Maria Helena Diniz e utilizou os mesmos termos presentes no modelo de José Afonso.

modo como a norma constitucional é veiculada no inc. VII do art. 37, ela é de eficácia limitada, dado que a greve será exercida nos termos da lei complementar<sup>36</sup>

O Ministro Sepúlveda Pertence não conheceu do mandado de injunção<sup>37</sup>. Apesar disso, ele apresentou tese divergente, em que defende que o art. 37, VII, CF é de eficácia contida, pois "*nos termos e limites da lei*" significa apenas que o direito poderá ser limitado, regulado, e não que ele fica suspenso, à espera da lei. Assim, declarada a existência do direito de greve, este pode ser exercido, pois, em tese, cuida-se de direito que independe de regulamentação inferior.

O M. Paulo Brossard destacou os diferentes termos utilizados pela Constituição ao tratar do tema. O art. 9º, CF, referente à greve dos trabalhadores, utiliza "*a lei definirá*", enquanto o art. 37, VII, CF, traz a expressão "*nos termos e limites definidos em lei*". De acordo com ele, essa distinção não é acidental, é necessário que os serviços públicos e, portanto, a Administração Pública, sejam preservados, de modo a não serem interrompidos indiscriminada e incondicionalmente, pois são essenciais à sociedade. Esses serviços seguem o princípio da continuidade e devem ser alvo de greve apenas nos *termos e limites da lei*, para que sejam protegidos. Por fim, o Ministro seguiu inteiramente o voto do relator, lamentando a mora prolongada do Legislativo, mas afirmou que apenas poderia declarar a mora, pois nada parecia autorizar que eles se colocassem no lugar do Poder Legislativo para suprir a lacuna.

---

<sup>36</sup> MI 20/DF voto M. Carlos Velloso. p. 45

<sup>37</sup> "Elementar que o mandado de injunção pressupõe necessidade de edição legislativa reclamada, sob a perspectiva do titular do direito Constitucional obstado pela mesma omissão. Assim, por exemplo, quando se reclamou a lei a disciplinar o registro das entidades sindicais no regime de liberdade de criação da Constituição, não conhecemos da injunção, por entendermos que era possível extrair da velha Consolidação das Leis do trabalho, não obstante os princípios básicos se tivessem alterados, a competência subsistente do Ministério do Trabalho para esse registro, enquanto a lei não viesse a dispor diversamente (MI 144 3.8.92, Pertence)" MI 20/DF voto M. Sepúlveda Pertence, p. 47

O M. Sydney Sanches afirmou que o direito de greve é assegurado pela Constituição, porém não incondicionadamente, devido à redação do inciso VII do art. 37. Assim, o Ministro entendeu que não é possível reconhecer desde logo esse direito, por não haver regulamentação que estabeleça seus termos e limites e afastou a incidência da Lei nº 7.783/89, pois esta contém proibição expressa à sua aplicação aos servidores públicos. Pela mora de mais de cinco anos do Congresso, o Ministro deferiu o mandado de injunção, de acordo com o art. 5º LXXI, CF, porém, não estabeleceu prazo para que a norma fosse editada.

“Defiro-o, para declarar que o Congresso Nacional se encontra em mora de legislar e para instá-lo a que o faça. Só não posso fixar prazo para isso, pois a Constituição não confere tal poder ao Supremo Tribunal Federal, nem estabelece sanções para o descumprimento da determinação.”<sup>38</sup>

O M. Néri da Silveira entendeu que a Constituição diferencia os trabalhadores dos servidores públicos no que se refere ao direito de greve, pela espécie normativa requisitada<sup>39</sup> e pela aplicabilidade dos dispositivos constitucionais. O Ministro afirmou que esse fato decorre da essencialidade dos serviços públicos que não podem ser interrompidos incondicionadamente. Ele afirmou que o mandado de injunção, que tem caráter declaratório, de acordo com entendimento fixado no Mandado de Injunção (Questão de Ordem) nº 107, deve possuir o máximo de eficácia. Assim, o Ministro considerou estabelecer um prazo para que o Legislativo editasse a lei em questão. Porém, afastou essa possibilidade por suas conseqüência, pois se o prazo não fosse cumprido, eventualmente, o Tribunal teria que editar disciplina para o caso concreto, o que seria inviável para o Judiciário pela complexidade do tema. Além disso, o Ministro afastou a incidência da Lei nº 7.783/89 por ser ordinária e por sua disposição de não aplicação aos servidores. Deste modo, ele apenas deferiu o mandado

---

<sup>38</sup> MI 20/DF voto M. Sydney Sanches. p. 52

<sup>39</sup> Anterior à E.C. nº 19/98

de injunção e declarou a mora do Congresso Nacional, sem fixar qualquer prazo.

Por fim, o Ministro Moreira Alves acompanhou o voto do relator<sup>40</sup>. Deste modo, o mandado foi deferido, nos termos do voto do relator, e foi reconhecida a mora do Congresso Nacional com relação ao art. 37, VII da Constituição.

---

<sup>40</sup> O Ministro relator utilizou os termos do modelo de José Afonso, porém, não fez nenhuma menção explícita a ele.

- **Mandado de Injunção MI 438**

O mandado de injunção nº 438 (1994) foi impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás, que alegava a omissão do Presidente da República e do Congresso Nacional em relação ao art. 37, VII, da Constituição, por não ter enviado nenhum projeto de sua iniciativa e por não ter editado lei complementar<sup>41</sup>, respectivamente. O Sindicato alegou que essa omissão, que inviabilizava o exercício do direito de greve dos servidores, trouxe diversos prejuízos a ele e aos seus associados, que se encontravam em estado de miserabilidade e não podiam utilizar um direito constitucional para melhorar suas condições<sup>42</sup>. Além da declaração de omissão, o Sindicato requeria a declaração de nulidade de sentença de 1ª instância que considerava ser ilegal a greve deflagrada por ele.

O Presidente da República alegou que o assunto é extremamente complexo e que há diversos estudos para verificar “as atividades essenciais do serviço público, os limites de uma eventual paralisação e a conciliação do direito de greve do servidor público civil com os princípios da continuidade e regularidade que regem a atividade administrativa”<sup>43</sup>. Por fim, o Presidente argumentou que se o sindicato entendia que o art. 37, VII, da Constituição não precisava de regulamentação para produzir efeitos, então, o mandado de injunção não era o meio adequado para o caso. O Presidente do Congresso Nacional, por sua vez, alegou que o Poder Legislativo possuía diversos projetos de lei em andamento para regulamentar o direito de greve

---

<sup>41</sup> Anterior à E.C.nº 19/98

<sup>42</sup>. “O insucesso das negociações que procurou levar a efeito, junto às autoridades locais com vistas a solucionar as dificuldades salariais por que passam seus associados; que, apesar do esforços envidado, foi obrigada a categoria que representa a implementar movimento grevista, após dar amplo conhecimento às autoridades locais e à população; que, apesar de a greve ser assegurada nas Constituições Federal e Estadual, seu exercício foi considerado ilegal por decisão da Juíza da 1ª Vara da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Goiânia-GO, ao conceder medida liminar em ação cautelar inominada, por falta de norma regulamentadora a respeito; que o Superior Tribunal de Justiça, julgando mandado de segurança, reconheceu ter o servidor público, em face da inércia das autoridades no que concerne a edição de lei complementar (...)” MI 438/GO. Relatório M. Néri da Silveira p. 192

<sup>43</sup> MI 438/GO. Relatório M. Néri da Silveira p. 192

dos servidores públicos. A Procuradoria-Geral da República deu parecer em sentido de não ter prosseguimento o mandado de injunção.

O Ministro Néri da Silveira, relator, em seu voto declarou que passados seis anos da promulgação da Constituição Federal era inegável a mora do Congresso Nacional em relação ao direito de greve dos servidores públicos. Porém, o Ministro entendeu que não era cabível a declaração de invalidade da decisão judicial de ilegalidade de greve dos servidores, por o mandado de injunção não ser o meio adequado para isso, mas sim o mandado de segurança, assim como não seria possível declarar a legitimidade de uma greve através do mandado de segurança. Deste modo, o Ministro deferiu em parte o mandado de injunção, reconhecendo a mora do Legislativo.

O Ministro Marco Aurélio acompanhou o relator na impossibilidade de declaração de invalidade de sentença de 1ª instância por meio de mandado de segurança. Porém, assim como no MI nº 20, votou pela fixação de condições para o exercício do direito de greve, tendo, inclusive, apresentado na íntegra seu voto precedente (MI 20/DF).<sup>44</sup>

O M. Carlos Velloso conheceu apenas em parte do pedido, no que se refere ao pedido de declaração de mora do Legislativo. Ao analisar a redação do art. 37, VII, da Constituição Federal, o Ministro também trouxe como precedente seu voto no MI 20/DF, no qual citou o precedente da ADI 339. Assim, ele manteve seu entendimento dos votos que proferiu nesses casos, considerou esse dispositivo como de eficácia limitada, deferiu o pedido de declaração de mora do Congresso Nacional e, na tentativa de maximizar os efeitos do mandado de injunção, determinou a aplicação da Lei nº 7.783/89, feitas as adaptações necessárias.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> O voto do Ministro foi baseado na apresentação de seu voto no precedente do MI nº 20, no qual ele fez uma citação de José Afonso da Silva e utilizou os termos de seu modelo, como dito.

<sup>45</sup> O M. Carlos Velloso também apresentou seu voto do MI nº 20 como precedente, no qual há diversas citações doutrinárias, tais como José Afonso da Silva e Maria Helena Diniz e utilizou os mesmos termos presentes no modelo de José Afonso.

O Ministro Sepúlveda Pertence também citou seu voto do MI nº 20, no qual, seguindo a classificação de José Afonso da Silva<sup>46</sup>, considerou o art. 37, VII, CF como de eficácia contida. Assim, para o Ministro o mandado de injunção não era o meio processual adequado, pois o dispositivo constitucional já produzia efeitos de imediato, ele poderia apenas ser limitado futuramente pela legislação. O Ministro também afirmou que é impossível conhecer do mandado de injunção e “depois adotar norma de lei vigente, porque essa norma se aplicaria, ainda que por analogia, e obstaría o conhecimento do pedido de injunção”<sup>47</sup> A partir dessa exposição, o Ministro, preliminarmente, não conheceu do pedido, mas como este foi conhecido, deferiu o pedido nos termos do relator.

Por fim, o Ministro Octavio Gallotti votou nos termos do voto do relator, conhecendo em parte do pedido, sem fazer maiores considerações. Assim, o Tribunal conheceu, em parte, do mandado de injunção, por maioria dos votos e reconheceu a mora e determinou que ela fosse comunicada ao Congresso Nacional.

---

<sup>46</sup> “Senhor Presidente, no Mandando de Injunção nº 20, julgado em 19 de maio último, votei vencido, não conhecendo do pedido, por entender que a norma do art. 37, inciso VII, é, na terminologia divulgada pela conhecida monografia de José Afonso da Silva, a chamada norma de eficácia contida, limitável pelo legislador, mas, enquanto não editada a lei, de eficácia imediata.” MI 438. Voto M. Sepúlveda Pertence p. 210

<sup>47</sup> MI 438. Voto M. Sepúlveda Pertence p. 210

- **Recurso Extraordinário nº 185.944-0-ES**

O RE 185.944-0-ES (1998) <sup>48</sup> foi impetrado pelo Estado do Espírito Santo, o qual alegava a impossibilidade da Administração Pública realizar qualquer medida que visasse o fim da paralisação deflagrada pela Polícia Civil, que não possuía prazo para seu término. Além disso, o impetrante alegava a não aplicabilidade imediata do art. 37, VII, CF, ou seja, a eficácia limitada<sup>49</sup> deste, e sustentava que a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça implicava em invasão de competência do Legislativo, a quem caberia regulamentar tal dispositivo. O impetrante defendia que:

“O direito de greve não se confunde com a obrigação de remunerar os serviços prestados, até porque, no âmbito privado, a greve acarreta a suspensão do contrato de trabalho, e essa a inexigibilidade do pagamento dos salários.”<sup>50</sup>

Em seu voto o Ministro Marco Aurélio, relator, esclareceu que a Corte Original (TJ- ES) seguiu o entendimento do STF, que o art. 37, VII, CF, é de eficácia limitada<sup>51</sup>. No caso concreto referente a esse RE, a própria Administração Pública autorizou a continuidade do movimento e o não comparecimento dos grevistas e, assim, reconheceu o direito ao exercício da greve deflagrada, pois os servidores mantiveram as atividades policiais essenciais. Entretanto, tal fato não se caracterizou em momento algum, nem foi declarado pela Corte de origem, como preenchimento da lacuna criada pela inexistência da lei complementar.

Apesar de considerar que estavam atendidos os pressupostos gerais da recorribilidade, o Ministro não conheceu do RE. Ele alegou a ocorrência de uma situação peculiar que possibilitou o exercício da greve pelos servidores públicos, ainda que ao tempo do movimento (situação que

---

<sup>48</sup> O RE 185.944-0- ES foi ajuizado em 1998, mas antes da edição da EC nº19.

<sup>49</sup> O ministro utilizou os mesmos termos presentes no modelo de José Afonso, porém não fez menção expressa a este.

<sup>50</sup> RE 185.944-0- ES relatório M. Néri da Silveira p. 792

<sup>51</sup> Entendimento fixado no MI nº 20

permanece hoje) não houvesse legislação infraconstitucional que possibilitasse o exercício do direito em questão. Entretanto, o Ministro Marco Aurélio defendeu que a decisão do TJ se baseou na legitimação da greve através da autorização da Administração Pública para continuidade da mesma. Assim, essa paralisação específica se tornou possível pelo reconhecimento expresso da Administração Pública do direito à greve então deflagrada. Deste modo, não foi desconsiderado o entendimento referente à eficácia do inciso VII do art. 37, CF fixado no MI 20/DF, apenas entendeu-se que tal fato foi superado, no caso concreto, pela autorização expressa da Administração Pública. A norma do art. 37, VII, CF continuou a ser considerada de eficácia limitada e, portanto, sem aplicação imediata, mas, por uma situação específica, pode ser aplicada.

“Embora atendidos os pressupostos gerais de recorribilidade, este extraordinário não está a merecer conhecimento. A Corte de origem defrontou-se com situação peculiar. Admitiu que o direito de greve, tal como previsto no inciso VII do artigo 37 da Constituição Federal, está submetido, pela legitimidade do exercício, a termos e limites a serem fixados em lei complementar ainda não editada. Em passo seguinte, também excluiu a possibilidade de ver-se, em documento subscrito pelo Estado, o preenchimento da lacuna. Mesmo assim, teve como viável o mandado de segurança interposto. Para tanto, fez assentar, no acórdão, de folha 85 à 88, que a **própria Administração Pública autorizou, expressamente, os impetrantes a não comparecerem ao serviço enquanto durasse o movimento**, satisfeita com atendimento que viabilizou a seqüência da atividade policial e, portanto, acabou por afastar prejuízo à população. (...) **Em momento algum a Corte de origem adotou entendimento contrário ao preceito do inciso VII do artigo 37 da Carta da República, tido, por esta Corte,** no julgamento do Mandado

de Injunção 20-4/DF, **como de eficácia limitada**, a depender de lei complementar reguladora.”<sup>52</sup>

- **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1696/SE**

A ADI 1696/SE, julgada em 2002, foi ajuizada pela Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis, impugnando o Decreto nº 16.662/97 do Governador do Estado de Sergipe, que determinava providências para o caso de paralisação de servidores públicos, a título de greve<sup>53</sup>. O decreto impunha medidas a serem tomadas em caso de paralisação de servidores, como instauração de processo administrativo e desconto proporcional na folha de pagamento. De acordo com a Confederação, o ato normativo estadual deveria ser declarado inconstitucional, pois invadia a competência do Poder Legislativo, além de não seguir a forma adequada para a regulamentação desse direito, que deveria ser uma lei.

O M. Sepúlveda Pertence, relator, apresentou na íntegra parecer do Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, sobre o caso. Inicialmente, ele refutou a perda de objeto da ADIN pela alteração (no curso do processo) do art. 37, VII, CF<sup>54</sup>, pois entendeu que não houve “modificação substancial” da norma e citou como precedente de tal entendimento a ADI 1662. O parecer também trazia a decisão em sede liminar da própria ADI 1696, que indeferiu o pedido, pois o decreto não visava regulamentar o direito de greve dos servidores públicos. Assim, não feria a competência da lei específica prevista no art. 37, VII, CF, porque o decreto apenas disciplinava as conseqüências exclusivamente administrativas de um ato (a greve) que, de acordo com a decisão liminar, carecia de fundamento legal, tendo em vista a jurisprudência do Tribunal, construída a partir do MI nº 20. O parecer ainda trazia como precedente a ADIN 1306-MC, referente a decreto expedido pelo Governador da Bahia de conteúdo normativo idêntico ao do decreto expedido pelo Governador de

---

<sup>52</sup> RE 185.944-0- ES voto do Ministro Marco Aurélio, relator, p. 794 (grifos nossos).

<sup>53</sup> ADI 1696/SE p. 143

<sup>54</sup> E.C. nº 19/98 que alterou a espécie normativa requerida para o caso.

Sergipe, nos termos no próprio parecer. Por fim, o Procurador-Geral opinou pela improcedência da ação.

Em seu voto, o M. Sepúlveda Pertence seguiu o entendimento do parecer de não prejudicar a ação devido à alteração constitucional. O Ministro também apresentou como precedente a ADIN 1306-MC na qual negou o pedido liminar. Adotando esse precedente, e apresentando, também, seu voto do MI nº20<sup>55</sup> que entendia ser idêntico ao do caso em questão, e afirmando ter fortalecido sua convicção com o parecer apresentado, julgou improcedente a ação, que foi unanimemente indeferida pelo Tribunal, nos termos do voto do relator<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> No trecho apresentado pelo M. havia referência a José Afonso da Silva e seu modelo de eficácia e aplicabilidade

<sup>56</sup> "Ementa: I. Greve de servidor público: não ofende a competência privativa da União para disciplinar-lhe, por lei complementar, os termos e limites - e que o STF reputa indispensável à licitude do exercício do direito (MI 20 e MI 438; ressalva do relator) - o decreto do governador que- a partir da paralisação, à falta da lei complementar federal - discipline suas conseqüências administrativas, disciplinares ou não (precedente: ADIn 1306, 30.6.95) II . ADIn: legitimação ativa: COBRAPOL- Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis

- **A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 341/PR**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 341/PR foi ajuizada pelo Governador do Estado do Pará e impugnou a Lei Estadual nº9293/90<sup>57</sup>, com pedido de liminar. O Governador alegou que no momento não havia lei complementar<sup>58</sup> que regulasse o exercício de greve e, portanto, essa lei seria “um bill of indemnity genérico, amplo, em branco” a uma movimento de paralisação ilegal de servidores.”<sup>59</sup> Assim, além de duas alegações de inconstitucionalidade<sup>60</sup>, o impetrante sustentava a ilegalidade do movimento grevista.

O M. Célio Borja, relator, apresentou decisão concessiva da medida liminar, proferida pelo Presidente Néri da Silveira, no período de férias. Nesta o Ministro entendeu que havia *periculum in mora* “de virem a consumir-se seus [lei paranaense] efeitos, com difícil reparação, quer quanto a pagamentos imediatos, ut parágrafo único do art. 1º, quer por readmissões previstas na mesma Lei, tornando-se insubsistente, desde logo, os efeitos do exercício do poder disciplinar da Administração Estadual, quanto aos servidores do âmbito do Poder Executivo.”<sup>61</sup>

O M. Célio Borja se limitou a afirmar que havia na espécie os requisitos *periculum in mora* e *fumus bomuns iuris* o pedido de liminar,

---

<sup>57</sup> A Lei Estadual nº 9293/90, publicada em 20 de junho estabelecia em seu art. 1º que de 1º de janeiro até a data de sua publicação “todos os atos, processos ou iniciativas que tenham gerado qualquer tipo de punição aos integrantes do Magistério e demais Servidores Públicos do Estado do Paraná, em virtude da interrupção das atividades profissionais, através da decisão de seus trabalhadores, garantida a readmissão, se for o caso”. O parágrafo único estabelecia que o Poder Executivo deveria providenciar, mediante folha suplementar, os devidos ressarcimentos no prazo máximo de dez dias, a partir da publicação da lei, prevendo o art. 2º que a autoridade que deixar de cumprir o disposto incorreria em crime de responsabilidade.

<sup>58</sup> Anterior à E.C. nº 19/98

<sup>59</sup> ADIN nº 341/PR relatório M. Célio Borja

<sup>60</sup> Criação de crime em lei estadual, ofensa ao art. 85, p. único, CF e invasão da iniciativa do Executivo, desrespeito ao art. 61, § 1º, II, “c”, CF.

<sup>61</sup> ADI 341-MC. pp. 79

como apresentado no voto do M. Néri da Silveira, e referendou a concessão de medida cautelar.

- **Questão de Ordem em Recurso Extraordinário nº 4134**

Nesta Questão de Ordem em Recurso Extraordinário, a M. Ellen Gracie levou a Plenário o recurso extraordinário impetrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, que visava a suspensão de processo, devido à greve deflagrada pelos procuradores federais lotados na Procuradoria Federal Especializada (INSS) e que inviabilizava o atendimento dos prazos processuais. O direito de greve dos servidores públicos não era diretamente a matéria em pauta, porém alguns Ministros debateram o assunto em seus votos.

O M. Gilmar Mendes afirmou que a situação talvez recomendasse uma revisão da Jurisprudência do Tribunal, com relação à eventual aplicação da Lei nº 7.783/89, Lei de Greve dos trabalhadores, aos servidores públicos. O Ministro entendeu que era uma situação conflitante, pois os servidores estavam impedidos de fazer greve, por falta de regulamentação, mas ao mesmo tempo entraram em greve sem nenhuma reserva de trabalho, sem que houvesse quaisquer cuidados com a manutenção mínima do funcionamento do serviço público, que é, em seu entendimento, obviamente essencial. Assim, o Ministro entendeu que essa greve foi exercida em caráter absoluto, sem qualquer restrição e que, havendo tal possibilidade, a orientação do STF deveria ser revista.

O M. Marco Aurélio reafirmou seu posicionamento que o direito de greve dos servidores públicos independe de regulamentação e seu exercício é possível. O M. afirmou que:

“A greve é um fato inafastável e, logicamente, a circunstância de o preceito que a autoriza, contido na Carta de 1988, não ter merecido, passados tantos anos da vigência dessa mesma Carta, regulamentação pelo Legislativo não a inviabiliza e a

demonstração de que não a inviabiliza está, agora, no episódio que apreciamos, ou seja, na paralisação que se faz presente.”<sup>62</sup>

O M. Carlos Britto defendeu que o art. 37, VII da Constituição é de eficácia contida, não limitada e, portanto, pode ser exercido, por ser um instrumento do princípio da eficiência administrativa. Porém, para que a greve dos servidores não fique sem qualquer restrição, o Ministro definiu que a Lei nº 7.783/89 deve ser aplicada aos servidores, enquanto não for editada lei específica.

“(…) o direito de greve se insere nos quadros do princípio da eficiência administrativa, ou seja, os servidores entram em greve não para se desgrudarem dos quadros estatais, ao contrário, proclamando que pretendem continuar na condição de servidores, porém em melhores condições de trabalho para que o princípio da eficiência administrativa seja melhor servido. Então, colocando o direito de greve como instrumento do princípio da eficiência administrativa, eu teria de reconhecer ao inciso VII do art. 37 da Carta Magna não uma norma de eficácia limitada, mas uma norma de eficácia apenas restringível, ou como diz *José Afonso da Silva*, contida. **Enquanto não vier a lei específica, a greve se exercita.**”<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> RE QQ 4134 . Voto M. Marco Aurélio p. 623

<sup>63</sup> RE QQ 4134 . Voto M. Carlos Britto p. 626 (grifos nossos)

## Servidores Militares

A Emenda Constitucional nº 18/98 acrescentou ao art. 142, o § 3º, IV, CF<sup>64</sup>, que veda tanto a sindicalização quanto a greve aos militares. Esta é uma peculiaridade dos servidores militares, pois, em relação aos civis não há qualquer vedação constitucional, ainda que o direito destes esteja a depender de edição de lei específica. Assim, por haver essa vedação constitucional expressa, há poucas menções ao tema nas decisões do STF. O Ministro Celso de Mello, no MI nº20/DF, do qual era relator, afirmou em seu voto :

“Com a Promulgação do novo ordenamento constitucional, cessou a explícita hostilidade do sistema jurídico brasileiro que, em norma de proibição, vedava, de modo absoluto, a greve nos serviços públicos (CF/69, art. 162; CF/67, art. 157, §7º)

A greve foi erigida, pela Constituição Federal promulgada em 1988, como um **direito expressamente reconhecido aos servidores públicos civis**. O sistema de direito constitucional positivo conferiu, desse modo, legitimidade jurídica à greve no seio da Administração Pública, dela apenas excluindo, por razões de evidente interesse público, **os militares** das Forças Armadas e os integrantes das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, **aos quais se proibiu terminantemente o exercício desse direito de ação coletiva** (CF, art. 42, § 5º)<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Art. 142, § 3º, IV: “ao militar são proibidos a sindicalização e a greve”. O art. 42, CF, também foi alterado pela EC nº18/98, seu § 5º tinha a seguinte redação: “ao militar são proibidas a sindicalização e a greve”.

<sup>65</sup> MI nº 20 voto M. Celso de Mello p. 7 (grifos nossos)

## Conclusões

As decisões apresentadas nos mostram que, apesar do posicionamento do STF ter se mantido ao longo do tempo em relação à eficácia do art. 37, VII, da Constituição, o entendimento não é pacífico dentro do próprio Tribunal. Há divergências na classificação desse dispositivo constitucional dentro do modelo de José Afonso da Silva, inclusive entre os que adotam o mesmo posicionamento há entendimentos divergentes. Não há, também, um consenso com relação à possibilidade de aplicação de uma norma ou criação de uma pelo STF para que o direito de greve seja efetivado, mas até o presente momento a aplicação de uma norma pelo Supremo não tem sido possível. Deste modo, a afirmação feita pelo próprio Tribunal de que há um entendimento fixado a partir do julgamento do MI nº20/DF, não reflete a real situação do tema. Os resultados têm se mantido constantes ao longo do tempo devido a característica binária da decisão judicial (o pedido deve ser declarado procedente ou improcedente). Entretanto, isso não significa que o entendimento dentro do STF esteja pacífico, pois, como dito, a construção dos argumentos dos Ministros não é, de modo geral, sequer parecida.

É importante ressaltar que nem todos os Ministros deixam claro se utilizam ou não o modelo de José Afonso, mas a utilização dos termos *eficácia limitada* e *eficácia contida* é recorrente. No que se refere à utilização desse modelo, Virgílio Afonso da Silva afirma: "*Poucas são as discussões teóricas, no direito constitucional brasileiro, que gozam de uma sintonia tão grande entre teoria e prática como a questão da aplicabilidade e da eficácia das normas constitucionais. E poucas são as teorias que, a despeito da existência de algumas críticas pontuais, são tão aceitas por tão longo tempo quanto aquela desenvolvida por José Afonso da Silva em fins da década de 1960*<sup>66</sup>. *Especialmente sua distinção tríplice das normas constitucionais, quanto a sua "aplicabilidade", entre normas constitucionais*

---

<sup>66</sup> "Cf. José Afonso da Silva, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, 6 ed., São Paulo: Malheiros, 2002 (1. ed., 1969)" - Nota do autor

*de eficácia plena, normas de eficácia contida e normas de eficácia limitada, são até hoje aceitas pela doutrina<sup>67</sup> e pela jurisprudência<sup>68</sup>”*

Atualmente, a tese de que o art. 37, VII, CF, é de eficácia limitada tem sido a predominante nas decisões do Tribunal. Apenas os M. Sepúlveda Pertence e Carlos Britto têm entendido essa norma como de eficácia contida. Dentre os Ministros que entendem essa norma como de eficácia limitada, somente o M. Carlos Velloso se posicionou a favor da efetivação do direito de greve através da aplicação da lei nº 7.783/89. O M. Marco Aurélio não especificou propriamente qual seu entendimento de acordo com a classificação doutrinária, porém parece seguir tese semelhante. Esses posicionamentos revelam uma resistência do Tribunal em suprir a lacuna legislativa e determinar a norma a ser aplicada, limitando-se a declarar a mora do Legislativo.

Assim, o direito de greve dos servidores é apenas um direito em tese, visto que não pode ser exercido, via de regra<sup>69</sup>. A mora do Legislativo em relação à disciplina do tema dura dezoito anos e até o momento os servidores não conseguem exercer seu direito. A situação chegou a tal ponto que o M. Gilmar Mendes sugeriu uma possível revisão da

---

<sup>67</sup> “Talvez a melhor forma de se ter uma idéia dessa aceitação seja uma consulta aos manuais e cursos de direito constitucional. Será fácil perceber que, com raríssimas exceções, todos eles partem da classificação de José Afonso da Silva”. Nota do autor

<sup>68</sup> “Cf., para alguns exemplos, as notas de rodapé 19, 22, 23 e 25, abaixo. Quando se fala em aceitação pela jurisprudência, quer-se fazer menção, aqui, à aceitação *do modelo* proposto por José Afonso da Silva. Isso não implica, claro, que as normas que José Afonso da Silva considere, por exemplo, como normas de eficácia plena assim sejam consideradas também pelo Supremo Tribunal Federal. O caso mais claro nesse sentido é o caso do art. 192, § 3º da redação original da constituição. Na ADI 4 e, depois, na Súmula 648, o STF considerou a norma expressa por esse artigo como norma de eficácia limitada (cf. nota 25, abaixo), enquanto José Afonso da Silva a classificava como norma de eficácia plena (cf. José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 8 ed., São Paulo: Malheiros, 1992, pp 703-704).” Nota do autor

<sup>69</sup> O direito de greve dos servidores não pode ser exercido atualmente, de acordo com o entendimento majoritário do STF. Porém, em casos muito particulares uma greve pode ser considerada lícita, como no caso do RE 185.944-0- ES

jurisprudência do Tribunal com relação a esse direito, em seu voto na Questão de Ordem em Recurso Extraordinário 4134.

A tese de que esse dispositivo é de eficácia limitada e, **portanto**, precisa de legislação infraconstitucional para produção de efeitos destoa da classificação proposta por José Afonso da Silva de normas constitucionais, adotada nas decisões analisadas. O conceito de normas de eficácia limitada refere-se a normas que dependem da ação do legislador para **plena** produção de seus efeitos. Entretanto, isso não significa que antes dessa regulamentação elas não produzam qualquer efeito, sejam desprovidas de qualquer eficácia<sup>70</sup>. Como apresentado anteriormente, o modelo de aplicabilidade jurídica de José Afonso da Silva prevê a existência de duas espécies de normas limitadas, as de princípio institutivo e as de princípio programático, tendo elas características e aplicações distintas. Dentre os votos analisados, não houve tentativas efetivas de diferenciá-las e enquadrar o art. 37, VII, CF em uma das “sub-espécies” de normas de eficácia limitada.

Os Ministros do STF, certamente, não estão vinculados a qualquer modelo ou posicionamento doutrinário, a priori. Entretanto, a partir do momento em que um Ministro decide adotar um modelo e utilizá-lo em seu voto, ele tem o ônus de usá-lo adequadamente e apresentar como foi feita essa utilização para não faltar com a obrigação de motivar sua decisão. Contudo, ao analisar as decisões, podemos perceber que em alguns votos essa classificação foi utilizada de forma incompatível com a proposta pelo autor. Como dito, as normas de eficácia limitada não requerem *necessariamente* legislação infraconstitucional, nem são destituídas de qualquer eficácia, elas dependem da ação de legislador **ou** de outros órgãos estatais<sup>71</sup>. “Em geral, no entanto, a menção a normas de eficácia limitada, pelo Supremo Tribunal Federal, é feita como sinônimo de norma desprovida de qualquer eficácia, nas situações em que o Tribunal se abstém, com base

---

<sup>70</sup> Virgílio Afonso da Silva, *O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais*. p. 284

<sup>71</sup> Virgílio Afonso da Silva, *O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais*. p. 283

na sua compreensão de separação de poderes, de tomar uma decisão que implique o reconhecimento de alguma eficácia para a norma em jogo.”<sup>72</sup>.

Assim, o direito constitucionalmente assegurado aos servidores permaneceu inaplicável. De modo geral, ele foi aceito apenas em casos particulares, como apresentado, ainda que esteja expresso na Constituição e que dezoito anos da promulgação desta tenham se passado. Alguns Ministros, como o M. Marco Aurélio, defendem a tese de que cabe ao STF criar, definir a norma a ser aplicada ao caso concreto, como a lei de greve dos trabalhadores em geral (Lei nº 7.783/89), pois, de outra forma, o mandado de injunção se tornaria uma espécie subsidiária da Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, desvirtuando seu caráter, que seria de efetivar o direito. Deste modo, apesar de ser uma norma de eficácia limitada<sup>73</sup>, o STF poderia torná-la aplicável ao propor os instrumentos para efetivação do direito de greve. As decisões de Ministros que visam efetivar o exercício desse direito, por exemplo, do M. Carlos Velloso nos mandados de injunção nº 20 e 438, nos quais determina a aplicação da lei nº 7.783/89 (lei de greve aplicável aos trabalhadores em geral) aos servidores públicos, foram vencidas até o momento. As decisões do Tribunal têm se limitado a reconhecer a mora do Legislativo e, na prática, têm sido ineficazes. Porém, até o momento, o entendimento de que este papel de regulamentador não cabe ao Supremo tem prevalecido, como visto.

O art. 5º, LXXI, da Constituição Federal prevê o mandado de injunção, que deverá ser concedido “sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”. Assim, ele é uma ação constitucional que visa proteger os titulares de direitos constitucionalmente assegurados, que, no entanto, não podem ser aplicados pela ausência de regulamentação que torne efetivo o direito do titular impetrante. Entretanto, no decorrer da análise dos

---

<sup>72</sup> Virgílio Afonso da Silva, *O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais*. p. 284

<sup>73</sup> Entendimento fixado no MI nº 20

acórdãos, nos deparamos com uma situação em que um direito, no caso o de greve dos servidores públicos civis, praticamente inexistiu devido a ausência de lei que o regulamentasse e os mandados de injunção analisados, todos deferidos, não colaboraram efetivamente para alterar esse cenário. Ao ponderar sobre a legitimidade da impetrante no MI nº 20/DF, o Ministro Celso de Mello, relator, afirmou que "a própria finalidade do mandado de injunção, é a de obter a regulamentação de direitos e liberdade constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, com alcance geral a todos os destinatários da norma constitucional"<sup>74</sup>. Entretanto, ao apenas cientificar o Legislativo de sua mora, sem que se estabeleça qualquer prazo ou que a lacuna existente seja suprida, o mandado de injunção não cumpre o seu objetivo, explicitado pelos próprios Ministros, ou seja, de assegurar, obter a regulamentação necessária à efetivação de garantias constitucionais.

Uma possível alteração da jurisprudência do STF talvez esteja próxima. Há, no momento, dois mandados de injunção sobre a greve de servidores públicos civis em julgamento no STF. Os Ministros Eros Grau<sup>75</sup> e

---

<sup>74</sup> MI nº 20 Voto M. Celso de Mello, p. 6 (grifos do autor)

<sup>75</sup> Em seu voto no MI nº 712, o Ministro segue o entendimento do STF fixado no MI nº 20, norma de eficácia limitada e muda seu entendimento, pois antes o M. classificava o art. 37, VII, CF como de eficácia contida. Em um voto extremamente bem estruturado, o Ministro apresentou decisões anteriores do Tribunal que mostram a unanimidade do Tribunal em declarar a mora do Legislativo. Então, o M. Eros Grau questionou a eficácia de todas essas decisões que se limitam a declarar a mora legislativa. "Presta-se, esta Corte, quando se trate da apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desnutridas de eficácia? Esta é a questão fundamental a considerarmos. Já não se trata de saber se o texto normativo de que se cuida --- art. 37, VIII --- é dotado de eficácia. Importa verificarmos é se o Supremo Tribunal Federal emite decisões ineficazes; decisões que se bastam em solicitar ao Poder Legislativo que cumpra o seu dever, inutilmente. Se é admissível o entendimento segundo o qual, nas palavras do Ministro Néri da Silveira, "a Suprema Corte do País decide sem que seu julgado tenha eficácia". Ou, alternativamente, se o Supremo Tribunal Federal deve emitir decisões que efetivamente surtam efeito, no sentido de suprir aquela omissão, reiteradas vezes, como se dá no caso em pauta, reiteradas e inúmeras vezes repetidas. Daí porque passo a passo, sucessivamente, desenvolver considerações a propósito dos institutos da greve e do mandado de injunção." (MI nº 20 voto M. Eros Grau, p. 9) Além disso, o Ministro se preocupou em determinar as diferenças entre os trabalhadores e os servidores e as peculiaridades do serviço público. Após expor o caráter especial deste, o M. Eros Grau

Gilmar Mendes<sup>76</sup> relatores dos MIs 712 e 670, respectivamente, reconheceram a falta de norma regulamentadora do direito de greve no serviço público e votaram pela aplicação da Lei nº 7.783/89, com as devidas adaptações, enquanto o Congresso não edita a norma específica. Os Ministros alegaram em seus votos que dessa forma a greve não poderá mais ocorrer em caráter absoluto no serviço público, pois haverá uma lei a ser seguida, além de buscarem efetivar o direito dos servidores, que está em suspenso desde 1988.

Deste modo, podemos concluir que as hipóteses apresentadas no início deste artigo se confirmaram em parte. O STF confere ao art. 37, VII, da Constituição eficácia limitada, utilizando terminologia semelhante à de José Afonso. Entretanto, não é possível afirmar que o modelo doutrinário do referido autor é seguido pelo Tribunal, pois, em alguns votos, os Ministros utilizam o termo “eficácia limitada” de forma diferente da utilizada por José Afonso. Com base em seu entendimento de eficácia limitada, o STF nega a possibilidade de exercício do direito de greve dos servidores sem que haja regulamentação infraconstitucional. Porém, mesmo com o reconhecimento de mora do Poder Legislativo em relação a esse direito, o Supremo Tribunal Federal se nega a suprir a lacuna legislativa referente a esse direito, que permanece como um direito em tese.

Entendemos que o art. 37, VII, CF, de fato possui eficácia limitada, sendo de princípio institutivo, pois implica na existência de uma lei para o exercício do direito, visto que ele deve ser exercido **nos termos e limites da lei**. Logo, para que o direito possa ser exercido a lei deve existir, pois para esse exercício é necessário que se estabeleça em que termos ele se dará, sobretudo por se tratar de serviço público, que possui caráter especial. Esse dispositivo constitucional cria um esquema geral para a

---

discutiu sobre as funções estatais e se propôs a criar a norma para o caso concreto, tendo como base a lei nº 7.783/89, alterando alguns dispositivos desta para a aplicação aos servidores civis.

<sup>76</sup> O Voto do M. Gilmar Mendes ainda não está disponível na íntegra, o voto foi anunciado na Seção Notícias do sítio eletrônico do STF no dia sete de junho de 2006 e o julgamento continua suspenso (assim como o do MI nº 712).

Administração, concedendo o direito de greve aos servidores, mas indica legislação futura, portanto, o consideramos de princípio institutivo. Acreditamos que independentemente da classificação de um dispositivo constitucional, um direito assegurado pela Constituição não pode permanecer em suspenso por **quase vinte anos** devido à inércia do Legislativo. A própria Constituição repudia essa situação, como podemos perceber através da leitura do art. 5º, LXXI, que prevê o mandado de injunção. É inconcebível que esse instituto, previsto no texto constitucional, vise apenas cientificar o Poder Legislativo de sua mora, sem que nada de efetivo ocorra. O posicionamento adotado pelos M. Gilmar Mendes e Eros Grau em seus respectivos votos nos MI 670 e 712 nos parece o mais acertado com relação à classificação feita com base no modelo de José Afonso, mas, sobretudo, devido à tentativa dos Ministros de efetivar o direito em questão. A Constituição de 1988 trouxe consigo um extenso rol de novos direitos e nos parece que esses não foram criados para permanecerem em suspenso, mas sim para serem efetivados e trazer benefícios à sociedade. A efetividade do art. 37, VII, CF só trará benefícios ao país, pois inibirá greves abusivas, irá melhorar a situação dos servidores públicos e, como consequência, os próprios serviços públicos, pois através da greve não se busca apenas aumento salarial, mas também melhoria de condições.

## **Bibliografia**

ABRAMOVICH, Victor E. " Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados.", in *Revista Internacional de Direitos Humanos da Rede Universitária de Direitos Humanos (SUR)*, ano 2, número 2, 2005.

CARRION, Valentin. *Comentários à Consolidação das leis do trabalho*. São Paulo: Saraiva, 2006 (ed. atualizada por Eduardo Carrion)

DELGADO, Mauricio Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2006

FRENCH, John D. *Afogados em Leis – A CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001

NASCIMENTO, Amauri Mascaro Nascimento *Curso de Direito do Trabalho*, São Paulo: LTr, 2006

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2003

Silva, Virgílio Afonso da, "O Conteúdo Essencial dos Direitos Fundamentais e a Eficácia das Normas Constitucionais", Tese apresentada para o concurso de provas e títulos para provimento do cargo de Professor Titular, junto ao Departamento de Direito do Estado – área de direito constitucional – na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2005.

## ANEXO – MODELO DE ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

MI nº 20

<b>VOTO DO MINISTRO CELSO DE MELLO (relator)</b>
<b>1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?</b> Limitada
<b>2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?</b> Não levantou a questão
<b>3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?</b> Sim, ADI 339, em que o art. 37, VII, CF, foi considerado de eficácia limitada. Manutenção de entendimento.
<b>4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?</b> Sim, citação pp. 17 e 22
<b>5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?</b> Procedente, porém apenas cientificou o Legislativo

<b>VOTO DO MINISTRO REZEK</b>
<b>1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?</b> Não explicita (acompanhou o relator)
<b>2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?</b> Não levantou a questão
<b>3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?</b> Não
<b>4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?</b> Não

**5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?**

Acompanhou o voto do relator

**VOTO DO MINISTRO MARCO AURÉLIO**

**1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?** Não diz

**2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?** É possível aplicar a norma

**3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?** Não

**4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?** Não

**5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?**

Procedente, aplicou a Lei nº 7.783/89 para efetivar o direito, pois entende que o MI deve garantir o direito que está inviabilizado.

**VOTO DO MINISTRO CARLOS VELLOSO**

**1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?** Limitada

**2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?** Sim, é possível o STF determinar/criar a norma a ser aplicada

**3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?** Sim, ADI 339, MI 396, MI 219, MI 384, MI 429, MI 95, MI 124 e MI 278. Manutenção de entendimento.

**4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?** Sim.

**5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?**

Procedente. Aplicou a Lei nº 7.783/89. "Assim, Senhor Presidente, passo a fazer aquilo que a Constituição determina que eu faça, como juiz elaborar a norma para o caso concreto, a norma que viabilizará, na forma do disposto no art. 5º LXXI, da Lei Maior, o exercício do direito de greve do servidor público." (voto M. Carlos Velloso, p. 46)

#### **VOTO DO MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE**

**1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?** Contida

**2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?** Não levantou a questão

**3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?** Não

**4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?** Sim, "se é assim, na conhecida tipologia de José Afonso da Silva e de Crisafulli, o que se tem aqui, na minha leitura, é uma norma de eficácia contida e não, uma norma de eficácia limitada" (Voto M. Sepúlveda Pertence, p. 48)

**5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?** \_\_\_\_\_

#### **VOTO DO MINISTRO PAULO BROSSARD**

**1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?** Não explícita

**2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?** Não levantou a questão

**3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para**

**reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?** Não

**4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?** Não

**5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?**  
Acompanhou o voto do relator

### **VOTO DO MINISTRO SYDNEY SANCHES**

**1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?** Não diz

**2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?** Não diz

**3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?** Não

**4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?** Não

**5 O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?**  
Procedente, declarou a mora do Legislativo.

### **VOTO DO MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA**

**1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?** Não diz

**2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?** Aparentemente sim, mas não no caso em questão, por ser inviável ao Judiciário disciplinar matéria de tamanha complexidade.

**3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no**

**posicionamento do Tribunal?** Sim, MI 107 (Questão de Ordem). Caráter declaratório do mandado de injunção.

**4 O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?** Não

**5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?**  
Procedente, apenas declarou a mora do Legislativo.

### VOTO DO MINISTRO MOREIRA ALVES

**1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?** Limitada

**2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?** Não diz

**3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?** Não

**4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?** Não

**5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?**  
Acompanhou integralmente o voto do relator

### MI nº 438

### VOTO MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA

**1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?** Não diz

**2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?** Não diz

**3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?** Sim, reforçar a tese do Ministro. MI 347.

**4 O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?** Não

**5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?**  
Deferiu em parte. Reconheceu a mora.

#### **VOTO MINISTRO MARCO AURÉLIO**

**1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?** Não diz

**2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?** Sim

**3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?** Sim, apresentou seu voto MI 20, na íntegra.

**4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?** Não

**5.O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?**  
Parcialmente procedente. Declarou a omissão e aplicação da Lei nº 7.783/89

#### **VOTO MINISTRO CARLOS VELLOSO**

**1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?** Limitada

**2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?** É possível

<p><b>3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?</b> Sim. Apresentou seu voto do MI nº 20, na íntegra.</p>
<p><b>4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?</b> Sim</p>
<p><b>5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?</b> Procedente, aplicação da lei nº 7.783/89 viabilizando o exercício do direito de greve dos servidores</p>

<p><b>VOTO SEPÚLVEDA PERTENCE</b></p>
<p><b>1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?</b> Contida</p>
<p><b>2 Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?</b> Não diz</p>
<p><b>3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?</b> Sim, reforçar a tese do Ministro. MI nº 20 e MI 107 (Questão de Ordem).</p>
<p><b>4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?</b> Sim</p>
<p><b>5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?</b> Procedente, nos termos do relator</p>

<p><b>VOTO MINISTRO OCTAVIO GALLOTI</b></p>
<p><b>1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?</b> _____</p>
<p><b>2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve</b> _____</p>

<b>ser aplicada frente a omissão do Congresso?</b>
<b>3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?</b> _____
<b>4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?</b> Não
<b>5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?</b> Acompanhou o relator

### ADI 1696

<b>VOTO MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE</b>
<b>1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?</b> Contida
<b>2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?</b> Não diz
<b>3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?</b> Sim, reforçar a tese do Ministro. MI 1306 e MI 20
<b>4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?</b> Sim
<b>5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?</b> Improcedente. Lei não estava regulamentando o exercício do direito, mas sim disciplinando as conseqüências de uma conduta (greve) julgada inconstitucional pelo STF.

### ADI 341

<b>VOTO MINISTRO CÉLIO BORJA</b>
<b>1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?</b> Não diz
<b>2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?</b> Não diz
<b>3 Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?</b> Não.
<b>4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?</b> Não
<b>5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?</b> Procedente

**RE 185.944**

<b>VOTO MINISTRO MARCO AURÉLIO<sup>77</sup></b>
<b>1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?</b> Cita o entendimento fixado pelo Tribunal, eficácia limitada (MI 20)
<b>2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?</b> Não diz
<b>3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?</b> Sim, afirma que a decisão não vai contra o entendimento (eficácia limitada) fixado no MI 20.
<b>4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?</b> Não

<sup>77</sup> Extrato de ata. Decisão: Por unanimidade, a Turma não conheceu do recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator.

**5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente? \_\_\_\_\_**

**Questão de Ordem em Recurso Extraordinário nº 4134**

<b>VOTO MINISTRO GILMAR MENDES</b>
<b>1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?</b> Não diz, mas sugere alteração do entendimento do STF
<b>2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?</b> Não diz
<b>3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?</b> Não. Sustenta possibilidade de alteração da jurisprudência do Tribunal.
<b>4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?</b> Não
<b>5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?</b> _____

<b>VOTO MINISTRO MARCO AURÉLIO</b>
<b>1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?</b> Não diz
<b>2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?</b> Não diz, mas afirma que a mora do Legislativo não inviabiliza o exercício do direito de greve
<b>3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?</b> Não.
<b>4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?</b> Não
<b>5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?</b> _____

**VOTO MINISTRO Carlos Britto**

**1. Para o Ministro o art. 37, VII, CF é de eficácia limitada, contida ou plena?** Contida

**2. Para o Ministro é possível o STF criar a norma ou dizer qual deve ser aplicada frente a omissão do Congresso?** Sim, aplica Lei de Greve

**3. Há citação de jurisprudência? A jurisprudência é utilizada para reforçar a tese do Ministro ou para apresentar uma alteração no posicionamento do Tribunal?** Não.

**4. O Ministro faz menção expressão ao modelo de José Afonso da Silva?** Sim

**5. O Ministro julgou a ação procedente ou improcedente?** \_\_\_\_\_