

Sindicalização, negociação coletiva e direito de greve dos servidores públicos

AMANDINO TEIXEIRA NUNES JÚNIOR

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Administração Pública e atividade administrativa. 3. Serviço público. 4. Agente público. 5. Servidores públicos e regime jurídico único. 6. Direito de sindicalização dos servidores públicos. 7. Negociação coletiva no serviço público. 8. Direito de greve dos servidores públicos. 9. Conclusões.

1. Introdução

Dentre as questões mais ricas e polêmicas do Direito Público, a sindicalização, a negociação coletiva e a greve dos servidores públicos vêm despertando a atenção e o cuidado dos estudiosos.

Pretendemos oferecer neste artigo uma análise dessa temática, num esforço que venha a abarcar os seus aspectos fundamentais e, ainda, suas questões mais intrincadas, inclusive em sede de direito comparado, que vêm demonstrando a necessidade da adequação do Direito Administrativo à realidade fática em que vivemos.¹

Inicialmente, examinamos a Administração Pública e a atividade administrativa, enfocando as diferentes posições dos doutrinadores diante da problemática conceitual, bem como os princípios que informam a ação do administrador público.

Adiante, analisaremos os serviços e agentes públicos, abordando as sínteses oferecidas

Amandino Teixeira Nunes Júnior é Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Professor Universitário, Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados.

¹ O presente artigo integra a monografia apresentada pelo autor no Curso de Especialização em Direito Público, *latu sensu*, realizado pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal (OAB/DF), em convênio com a Universidade de Brasília (UnB).

pelos autores no que concerne à conceituação, à classificação e às relações daí decorrentes.

Noutra parte, examinamos a relação entre o Estado e os servidores públicos em face do regime único de pessoal, bem como as discussões no campo doutrinário relativamente à sua natureza jurídica.

Finalmente, o trabalho se completa com a discussão, inclusive em nível de direito comparado, das questões atinentes à sindicalização, à negociação e à greve dos servidores públicos, que têm merecido diferentes posicionamentos doutrinários, fontes de divergências e controvérsias.

2. Administração pública e atividade administrativa

No campo do Direito Público, a locução “Administração Pública” tem suscitado diferentes posições dos doutrinadores diante da problemática conceitual.

Adotando este ou aquele critério, situando-se neste ou naquele ângulo, apresentaram os sistematizadores do Direito Público as mais diversas definições sobre Administração Pública.

Como observa Hely Lopes Meirelles:

“O conceito de Administração Pública não oferece contornos bem definidos, quer pela diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa.”²

Assim, a expressão “Administração Pública” comporta dois sentidos: o formal e o material.

Administração Pública, em sentido formal, é o conjunto de atividades e órgãos administrativos instituído para a consecução dos objetivos do Estado; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral.

Conciliando o conceito formal e o conceito material, é possível obter-se a definição completa de Administração Pública, conjugando, no definido, as atividades e órgãos executores com a própria atividade administrativa.

Há que distinguir, ainda, na problemática conceitual da Administração Pública, a sua posição no conjunto dos elementos que constituem a estrutura política e administrativa

do Estado. Nesse sentido, incluem-se, na Administração Pública, todos os órgãos que executam os serviços do Estado, excluídos apenas os judiciários e os legislativos. Assim, Administração Pública designa o complexo de órgãos e entidades do Poder Executivo, sendo equivalente a este.

Vê-se, assim, que o Direito Administrativo não estuda a Administração Pública tão-somente como o conjunto de pessoas e órgãos administrativos, mas também como a atividade administrativa em si mesma.

A atuação da Administração Pública está sujeita a observância permanente e obrigatória, entre outros, de quatro princípios fundamentais, consagrados pela doutrina e atualmente previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a saber: *legalidade, impessoalidade, moralidade, e publicidade.*

Hely Lopes Meirelles assevera:

“Por esses padrões é que se hão de pautar todos os atos administrativos. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da validade da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.”³

O princípio da legalidade significa que a atividade administrativa não é livre, está limitada pela obrigação de respeitar a regra de direito.

É na lei que a Administração Pública encontra seu fundamento, orientação e limite, dela não podendo se afastar, sob pena de praticar ato inválido.

Atualmente, o princípio da legalidade sofreu grande transformação. Neste sentido, a Administração só pode fazer aquilo que estiver de acordo com o Direito.

Celso Antônio Bandeira de Mello observa, a propósito:

“A expressão legalidade deve, pois, ser entendida como conforme o direito, adquirindo, então, sentido mais extenso.”⁴

O princípio da impessoalidade constitui desdobramento do anterior. Impõe que a Administração não abra espaço à vontade pessoal do agente que, subordinado aos ditames legais, não pode se desviar da finalidade pública para

² MEIRELLES, H.L. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo : Malheiros, 1993. p. 79.

³ MEIRELLES, H.L., op. cit., p. 82.

⁴ MELLO, C.A.B. *Curso de direito administrativo*. São Paulo : Malheiros, 1993. p. 25-26.

satisfazer móvel pessoal e interesses privados. Favoritismos e perseguições não são toleráveis.

O princípio da moralidade constitui pressuposto de cujo conceito, na lição de Maurice Hauriou, significa:

“O conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração.”⁵

Assim, a Administração Pública deve observar os valores morais que a norma jurídica consagra. Atenta à finalidade pública, a moral administrativa é composta por regras de boa administração, além de traduzir a vontade de obter o “máximo de eficiência administrativa”, no ensinamento abalizado de Antônio José Brandão⁶.

A moralidade administrativa está ligada ao conceito de “bom administrador”, que, segundo Franco Sobrinho:

“É aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum.”⁷

O princípio da moralidade integra o direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade, constituindo-se em fator de legalidade e de validade da atividade administrativa. Daí por que sua observância se sujeita ao controle judicial, como já vinha sustentando a doutrina mais atual.

O princípio da publicidade visa a assegurar a divulgação oficial dos atos e contratos administrativos para conhecimento público e início de seus efeitos externos.

Além do requisito de eficácia e moralidade da atividade administrativa, o princípio da publicidade propicia o seu controle pelos interessados diretos e pela população em geral, por meio dos instrumentos constitucionais, a saber: mandado de segurança (art. 5º, LXIX), direito de petição (art. 5º, XXXIV, “a”), ação popular (art. 5º, LXXIII) e *habeas data* (art. 5º, LXXII). Decorrente desse princípio é, também, o direito do cidadão à obtenção de certidões em repartições públicas (art. 5º, XXXIV, “b”).

Como se viu, o art. 37, caput, da Constituição reportou expressamente à Administração Pública apenas quatro princípios: da legalidade,

⁵ HAURIU, M.. *apud* MEIRELLES, H.L., *op. cit.* p. 83.

⁶ BRANDÃO, A.J. *apud* MEIRELLES, H.L., *op. cit.*, p. 84.

⁷ FRANCO SOBRINHO, M.O. *apud* MEIRELLES, H.L., *op. cit.*, p. 85.

da impessoalidade, da moralidade e da publicidade. No entanto, vários outros mereceram também tratamento constitucional: uns, por constarem explicitamente da Carta Magna, embora não mencionados no referido dispositivo; outros, por nela estarem abrigados implicitamente como conseqüências lógicas do próprio Estado de Direito.

Nesse sentido, citem-se os princípios da razoabilidade, da finalidade, da motivação, da responsabilidade civil do Estado, da proporcionalidade e do controle judicial dos atos administrativos.

3. Serviço público

A noção de serviço público não é uniforme na doutrina. Não há, entre os autores, coincidência de opiniões para se conseguir uma compreensão clara e sintética do que se deva entender por essa expressão.

Sendo assim, não é de estranhar que, por vezes, alguns estudiosos corram o risco de incidir, por exemplo, na identificação do “serviço público” com a “função pública”, que constituem, na verdade, aspectos bem distintos da mesma realidade, se bem que com alguns necessários pontos de contato.

A conceituação que a doutrina nos oferece de serviço público apresenta diferentes acepções: ora uma orgânica, tendente a identificá-lo como o que é prestado por órgãos e entidades públicos, ora outra formal, tentando defini-lo por atributos extrínsecos; e, finalmente, a acepção material, visando a identificá-lo por seu objeto.

Realmente, o conceito de serviço público é incerto e flutuante. É fixado segundo as necessidades e realidades históricas, políticas, econômicas e culturais de cada país. O natural incremento das atividades estatais levou ao espriamento da noção de serviço público. Nos momentos em que o Estado se mantinha à distância de tudo que era considerado assunto de interesse privado, os serviços públicos eram prestados diretamente à comunidade, privativamente pelo Estado, até porque no geral exigiam atos de império e medidas compulsórias.

A noção de serviço público se liga, portanto, ao âmbito de atuação do Estado. Concretamente, da observada evolução dos contornos do Estado, resultou sua onipresença na vida social. Os objetivos tradicionais do Estado, que reduziram a noção de serviço público à

satisfação das necessidades básicas da comunidade, foram substituídos por outros objetivos subordinados a valores e ditames novos, tornando flutuante e instável o conceito clássico de serviço público.

O inegável é que na noção de serviço público é que se traduz a atividade com que a Administração se exterioriza no mundo concreto para cumprir sua finalidade.

Para Hely Lopes Meirelles:

“Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controle estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado.”⁸

José Cretella Júnior observa que:

“Serviço público é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação do interesse público, mediante procedimento de direito público.”⁹

Celso Antônio Bandeira de Mello oferece a seguinte definição:

“Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo.”¹⁰

De resto, como salienta Jean Rivero:

“A tese fundamental é a de que todo o direito administrativo se explica pela noção de serviço público.”¹¹

Claro está que, como o próprio nome indica, o fim precípua do serviço público é servir à coletividade e, secundariamente, produzir renda ou lucro a quem o explore. Cabe ao Estado fiscalizar, controlar e intervir no serviço concedido, permitido ou autorizado, sempre que não

estiver sendo prestado satisfatoriamente ao público a que se destina.

Hely Lopes Meirelles, com inteira propriedade, preleciona que:

“A regulamentação e controle do serviço público e de utilidade pública caberão sempre e sempre ao poder público, qualquer que seja a modalidade de sua prestação aos usuários. O fato de tais serviços serem delegados a terceiros, estranhos à Administração Pública, não retira do Estado o seu poder indeclinável de regulamentá-los e controlá-los, exigindo sempre a sua atualização e eficiência, de par com o exato cumprimento das condições impostas para a sua prestação ao público.”¹²

Do ponto de vista de formas e meios de prestação, e considerando a nomenclatura do Decreto-Lei nº 200/67, alterado pelo Decreto-Lei nº 900/69, a prestação do serviço público ou de utilidade pública pode ser “centralizada” e “descentralizada” e sua execução, “direta” e “indireta”.

Serviço centralizado é o que o Poder Público presta por seus próprios órgãos, em seu nome e sob sua inteira responsabilidade. Nesse sentido, o Estado é ao mesmo tempo titular e prestador do serviço, constituindo o que se entende por Administração Direta.

Serviço descentralizado é o que o Poder Público transfere a sua titularidade, ou simplesmente a sua execução, por outorga (mediante lei) ou delegação (mediante contrato ou ato administrativo), às autarquias, fundações públicas e entidades paraestatais (empresas públicas, sociedades de economia mista e serviços sociais autônomos), bem como às empresas privadas ou particulares individualmente. No primeiro caso, tem-se a chamada Administração Indireta.

4. Agente público

Como se vê, a Administração Pública realiza suas atividades por meio dos serviços que presta à coletividade. Para tanto, utiliza-se de pessoas que executam tais atividades. Daí a noção de agente público, que, de modo idêntico, dá margem a diferentes conceituações entre os autores, com repercussão no ordenamento positivo.

Sem embargo, a expressão “agente público”

¹² MEIRELLES, H.L., op. cit., p. 298.

⁸ MEIRELLES, H.L., op. cit., p. 294.

⁹ CRETELLA JUNIOR, J. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro : Forense, 1983. p. 457.

¹⁰ MELLO, C.A.B., op. cit., p. 348.

¹¹ RIVERO, J., *apud* MELLO, C.A.B., op. cit., p. 149.

deve ser tomada como ponto de partida para designar, genérica e indistintamente, as pessoas que desempenham o exercício de alguma função estatal, ainda que o façam apenas ocasional ou eventualmente.

Conforme salienta Antônio Álvares da Silva:

“Nela compreendem todas as pessoas capacitadas a exercerem uma parcela do poder estatal, quer através de vínculo de caráter legal e profissional, em caráter definitivo ou transitório (servidores públicos civis e militares), ou de natureza contratual (empregados), quer como agentes políticos eleitos ou não membros do Congresso Nacional (Magistrados), quer finalmente como executores de tarefas eventuais ou precárias: mesários eleitorais, jurados, concessionários, permissionários e cooperadores.”¹³

Na conformidade da sistematização proposta por Celso Antônio Bandeira Mello, os agentes públicos podem ser classificados em três grandes grupos:¹⁴

a - os agentes políticos, que, como representantes dos Poderes, mantêm com o Estado vínculo de natureza política;

b - os servidores públicos, que entretêm com o Estado vínculo de natureza profissional, estabelecido em lei, mediante remuneração. Podem estar sujeitos ao regime estatutário, contratados sob a égide da legislação trabalhista, ou contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

c - os particulares em colaboração com o Poder Público, que prestam serviços ao Estado, com ou sem remuneração, mediante delegação, requisição ou designação.

5. Servidores públicos e regime jurídico único

A Constituição de 1988 trouxe no seu bojo profundas transformações relativamente aos servidores públicos, destacando-se aí a obrigatoriedade de a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios instituírem, no âmbito de sua competência, regime jurídico único para os servidores da Administração Direta, autárquica e fundacional.

A adoção do tipo de regime pelos entes

¹³ SILVA, A. A. *Os servidores públicos e o direito do trabalho*. São Paulo : Ltr., 1993. p. 16-17;

¹⁴ MELLO, C.A.B., op. cit., p. 123.

políticos deu ensejo a acirradas discussões doutrinárias.

Autores como Diógenes Gasparini, Ivan Barbosa Rigolin e Toshio Mukai filiam-se à corrente de que o constituinte conferiu plena liberdade de escolha no tocante à instituição do regime único pelo ente político destinatário do comando inserto no *caput* do art. 39, devendo este ater-se tão-só aos princípios e normas que o Texto Fundamental consagra.

Nesse sentido, o constituinte não elegeu qualquer dos sistemas como próprio da Administração, seja o estatutário, seja o da CLT.

Para esses autores, a Constituição de 1988 revigorou o sistema federativo, restaurando o princípio da autonomia política, administrativa e financeira das entidades estatais. Assim, estas são livres para organizar seu pessoal para o melhor atendimento dos serviços a seu cargo.

No entendimento conclusivo de Ivan Barbosa Rigolin:

“Pelo que entendemos, então, cada Município poderá (e deverá eleger um regime jurídico ou implantar um novo), cada Estado idem, e também a União.”¹⁵

De outro lado, autores como Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Diogo de Figueiredo Neto e Antônio Augusto Junho Anastasia propugnam pela adoção do regime estatutário como próprio da Administração e, portanto, o eleito pelo constituinte.

A posição adotada por tais autores leva em conta o fato de que, embora a Constituição não faça menção expressa do regime estatutário, é ele de direito público e, conseqüentemente, o único aplicável à Administração como próprio e inerente à sua condição de detentora de prerrogativas públicas.

Conforme salienta Antônio Augusto Junho Anastasia:

“O regime único, árdua conquista de todos aqueles que, durante anos, se revelaram inimigos da multiplicidade caótica em que se haviam transformado as relações jurídicas entre o Poder Público e o servidor, não pode ser objeto, nesta altura, de interpretações equivocadas. Procuramos demonstrar que a vontade do constituinte, expressa em diversos dispositivos constitucionais, é no sentido de identificar, no regime único, um regime de direito público, caracterizado por relação unilateral, que,

¹⁵ RIGOLIN, I.B. *O servidor público na Constituição de 1988*. São Paulo : Saraiva, 1989. p. 122.

classicamente, se denomina estatutário.”¹⁶

É oportuno trazer à colação a visão crítica de Antônio Álvares da Silva, resultado de exaustiva análise do assunto:

“Todos estes fatos mostram que as afirmativas sobre a superioridade do regime estatutário sobre o privado é mera questão de tradicionalismo, baseado em princípios que não geram nenhum efeito prático concreto. As condições de eficiência e êxito de uma Administração Pública devem ser buscadas numa série de fatores, muito mais complexos do que o regime de seus servidores.”¹⁷

Diante disso, vê-se a grande controvérsia atinente à matéria. Em que pese os argumentos expendidos pelos autores integrantes da primeira corrente, entendemos mais acertada a segunda que propugna o regime jurídico único como sendo o regime estatutário, que deflui da lei e não do contrato.

Assim é que o constituinte, ao estabelecer a regra do *caput* do art. 39, pretendeu unificar, no âmbito de cada ente político (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), o regime jurídico dos servidores da Administração direta, autarquias e fundações públicas, eliminando a multiplicidade de regimes até então existente.

A propósito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa que:

“(…) pela interpretação literal, é isso precisamente o que está escrito no dispositivo; e, pela interpretação sistemática, essa conclusão é a que melhor se enquadra com o princípio da isonomia que inspirou basicamente o constituinte nesse capítulo da Constituição. Com a adoção do regime jurídico único, os servidores da Administração Direta, autarquias e fundações públicas terão igualdade de direitos e obrigações perante a entidade política a que servem; a sua isonomia diante da lei estará assegurada.”¹⁸

A promulgação da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que instituiu, no plano federal, o regime de seus servidores, veio

¹⁶ ANASTASIA, A.A.J. *Regime jurídico único do servidor público*. Belo Horizonte : Del Rey, 1990. p. 98-99.

¹⁷ SILVA, A.A., op. cit., p. 57.

¹⁸ ZANELLA DI PIETRO, M.S. *Direito administrativo*. São Paulo : Atlas, 1994. p. 360.

incorporar o entendimento do regime jurídico como único e como sendo de natureza estatutária.

A opção uniformizadora do constituinte de 1988 tem sofrido críticas, sob o argumento de que teria provocado o engessamento da Administração Pública, em detrimento das estratégias descentralizadoras que, no passado, inspiravam a criação de autarquias e fundações públicas.

Importante consignar que o regime jurídico único não tem – e nunca terá – o condão de resolver os problemas que afetam a gestão dos recursos humanos no serviço público. O retorno à situação anterior à promulgação da Carta vigente, caracterizada pela diversidade e superposição de regimes jurídicos e situações funcionais entre os servidores públicos e pela liberdade dos dirigentes de admitir, promover, ascender e até mesmo dispensar, poderá ser danoso à boa gerência da coisa pública.

6. Direito de sindicalização dos servidores públicos

A deteriorização dos vencimentos dos servidores públicos e das condições de trabalho oferecidas pela Administração, bem como o clima de liberdade propiciado pela redemocratização do País, levaram ao surgimento de movimentos reivindicatórios no serviço público, alguns de grandes proporções, nascendo daí uma nova forma de relacionamento entre a Administração e seus servidores.

Tal o contexto, e os reclamos dele originados traduziram-se em demandas dos servidores públicos quando da elaboração da Constituição de 1988 pela Assembléia Nacional Constituinte, resultando nos dispositivos que lhes estenderam o direito à livre associação sindical e o direito de greve, permitidos na sistemática constitucional anterior apenas aos trabalhadores do setor privado.

Assim é que, embora não tenha ratificado as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nºs 87, de 1948, e 151, de 1978, o Brasil passou a reconhecer aos servidores públicos civis o direito de sindicalização, a partir da promulgação da Carta de 1988 (art. 37, VI). No nível infraconstitucional, todavia, o reconhecimento desse direito só aconteceu com o advento da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (art. 240).

A sindicalização do servidor público é, hoje, uma tendência universal. Poucos são os países

que negam esse direito, a saber: Bolívia (Lei Geral do Trabalho, de 1939), Chade (Ordenança, de 1976), Chile (Decreto-Lei de 1979), República Dominicana (Código do Trabalho, de 1949), Equador (Lei sobre o Serviço Civil), El Salvador (Código do Trabalho), Etiópia (Proclamação, de 1982), Guatemala (Código do Trabalho), Jordânia (Código do Trabalho), Libéria (Lei sobre Práticas em Matéria de Trabalho), Nicarágua (Código do Trabalho), Iêmen (Código do Trabalho) e Zimbábue (Lei sobre a Conciliação em Matéria Trabalhista).

Como acentua Antônio Álvares da Silva:

“Vê-se, pelos países que não a permitem, que a exceção dificilmente fará escola no mundo civilizado contemporâneo.”¹⁹

As Forças Armadas e a Polícia são as únicas categorias profissionais em relação às quais os ordenamentos jurídicos vedam, em maior ou menor escala, o direito de sindicalização.

A questão é examinada com propriedade por Arion Sayão Romita:

“Quanto aos servidores militares, a Constituição brasileira de 1988 expressamente contempla a proibição (art. 42, § 5º). Argumenta-se que a proibição deriva da responsabilidade que tais servidores assumem na manutenção da segurança interna e externa do Estado. A despeito da proibição geral, há países que reconhecem aos membros das Forças Armadas o direito de organizar-se para defender seus interesses profissionais, em alguns casos com restrições específicas, tais como Alemanha, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido e Suécia. Em relação aos policiais, certos países lhes asseguram o direito de sindicalização igual ao reconhecido para as demais categorias de servidores públicos ou por força de uma legislação especial, tal como sucede na Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Costa do Marfim, Dinamarca, Finlândia, França, Guiné, Irlanda, Islândia, Luxemburgo, Malawi, Nigéria, Noruega, Nova Zelândia, Holanda, Reino Unido, Senegal, Suécia e Tunísia.”²⁰

Note-se, pois, que a sindicalização do

servidor público é uma tendência crescente no mundo hoje em dia. No Brasil, é uma realidade inafastável, na medida em que a Carta Magna a defere expressamente no seu art. 37, VI, *in verbis*:

“Art.37.....

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical.”

No plano da legislação infraconstitucional, o preceito de superior hierarquia é regulamentado pelo art. 240 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que assim dispõe:

“Art. 240. Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes:”

Observe-se que o citado dispositivo legal assegura também aos servidores públicos civis alguns direitos decorrentes da livre associação sindical. Dentre eles, citem-se os previstos nas alíneas: “a”, “b”, e “c”, quais sejam: a) o de serem representados pelo sindicato, inclusive como substituto processual; b) o de inamovibilidade do dirigente sindical, até um ano após o final do mandato, exceto se a pedido; c) o de descontar em folha, sem ônus para a entidade sindical a que forem filiados, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembléia geral da categoria.

A inteligência do art. 240 da Lei nº 8.112, de 1990, orienta-se no sentido de que a enumeração de tais direitos não é taxativa, permitindo que outros sejam reconhecidos por diplomas legais supervenientes.

As alíneas “d” e “e” do sobredito dispositivo legal, que prevêm, respectivamente, o direito à negociação coletiva e ao ajuizamento, individual e coletivo, frente à Justiça do Trabalho, nos termos da Constituição, foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-1-DF, proposta pelo Procurador-Geral da República, cujo relator fora o Ministro Carlos Velloso.

7. Negociação coletiva no serviço público

Fatores econômicos e sócio-políticos têm sido apresentados para explicar a participação dos sindicatos de trabalhadores na gestão dos negócios públicos. Em diversos países, o Direito reconhece a legitimidade do sindicato para participar, mediante processos de consulta, da negociação ou co-gestão, nos

¹⁹ SILVA, A.A., op. cit., p. 68

²⁰ ROMITA, A.S. Servidor público : sindicalização, negociação coletiva, conflitos coletivos, direito de greve. *Revista Ltr*, v. 56, n. 07, p. 795, jul. 1992.

assuntos públicos.

Paulatinamente, passou-se da negociação informal para a formal, no que concerne às condições de trabalho no serviço público. Os métodos e procedimentos adotados no setor privado exerceram grande influência sobre a institucionalização da negociação coletiva no setor público, observadas, é certo, as peculiaridades concernentes ao processo de formação da vontade do Poder Público.

Nas palavras de Arion Sayão Romita:

“A negociação das condições de trabalho tornou-se um expediente comum, reconhecido aos servidores públicos, que passaram a participar da elaboração das normas destinadas a reger sua atividade. A situação do funcionalismo público tornou-se semelhante à dos trabalhadores do setor privado.”²¹

O Brasil ainda não ingressou no grupo de nações em que a negociação coletiva constitui um instrumento democrático de participação dos servidores no processo decisório. A Administração Pública brasileira insiste nas práticas autoritárias que determinam as relações de trabalho pela via unilateral.

Ao prever a negociação coletiva como um direito dos servidores públicos, a Lei nº 8.112, de 1990, no seu art. 240, alínea “d”, consagrou uma tendência moderna presente nos ordenamentos positivos de numerosos países.

Tal dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, sob justificativa de inconstitucionalidade. O veto foi rejeitado pelo Congresso Nacional e promulgado pelo Presidente do Senado Federal em 18 de abril de 1991. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492-DF, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, suspendeu liminarmente sua eficácia. Em 12 de novembro de 1991, o Excelso Pretório decidiu a matéria em caráter definitivo, declarando a citada alínea inconstitucional.

Sem embargo, o Direito comparado vem demonstrando a necessidade da adequação do Direito pátrio à realidade sócio-política em que vivemos. Não podemos estagnar no tempo e acreditar que somente o Estado sabe o que convém aos servidores – este é o entendimento que, infelizmente, ainda informa as relações de trabalho no serviço público em nosso País.

Os exemplos de numerosos países demonstram tal assertiva.

Na França, onde o servidor se acha, em face

da Administração, numa relação estatutária, o § 2º do art. 8º da Lei nº 634, de 13 de julho de 1983, dispõe que as associações sindicais dos servidores públicos podem estabelecer com o governo negociações de decisões ou alterações na remuneração e discutir com as autoridades responsáveis, nos diferentes níveis, questões alusivas às condições e à organização do trabalho.

Na Inglaterra, os Conselhos Withley, criados por lei, constituídos paritariamente por representantes do governo e dos servidores, discutem as relações entre ambos, inclusive a política salarial, conjugando o aumento da eficiência do setor público ao bem-estar dos seus empregados.

Na Alemanha, onde se faz uma distinção rígida entre funcionário e servidor, o Estado realiza consulta oficial ao sindicato de funcionários públicos (Beamte) sobre as condições de trabalho desejadas antes da intervenção legal final.

Na Espanha, a Lei nº 9, de 12 de maio de 1987, prevê, no seu art. 32, que a remuneração, a preparação dos planos de oferta de empregos, a classificação dos empregos, as condições de ingresso, provimento e promoção dos servidores públicos, bem como os assuntos de natureza econômica e a prestação de serviços sindical e assistencial, podem ser objeto de negociação em cada setor da Administração Pública.

Na Suécia, o “Act Public Employment” autoriza a participação dos servidores públicos nos processos de negociação coletiva.

Nos Estados Unidos, a União e cerca de quarenta Estados-membros já vêm concedendo formas, ainda que restritas, de negociação aos seus servidores.

Na América do Sul, notadamente na Argentina e na Venezuela, a negociação coletiva, diante das constantes greves no serviço público, vem se desenvolvendo de fato. Os governos, embora sem obrigatoriedade, em face da inexistência de norma legal, passaram a respeitar os resultados da negociação, ainda que em parte ou com adaptações.

Destarte, observamos que a tendência do Direito moderno é estender, de forma crescente, a negociação coletiva a todos os setores da atividade laboral, inclusive ao serviço público.

Não obstante, respeitados o princípio da reserva de lei e a iniciativa do Chefe do Executivo, entendemos que o regime estatutário, de per si, não repele a negociação coletiva,

²¹ ROMITA, A.S., op. cit., p. 796.

podendo com ela coexistir harmonicamente, como ocorre na França e na Alemanha.

Conforme salienta Antônio Álvares da Silva:

“Entretanto, foi exatamente o contrário que se viu no direito comparado, segundo a exposição acima feita. Neste caso, a convenção coletiva é perfeitamente possível. O que se tem de modificar é o modo de realização, adaptando-a à nova finalidade a que procura servir. A questão está, pois, no *modus* e não na impossibilidade da aplicação.

Primeiramente, a lei, convenção coletiva ou contrato coletivo de âmbito nacional estabelecerão a forma pela qual se fará a negociação coletiva com o Estado. Poderá ser criada uma Comissão, conselho ou mesmo um órgão para este fim, composto dos segmentos interessados: representantes dos servidores, do Poder Executivo e do Congresso.

Caso haja acordo, os servidores se comprometem a aceitar as determinações da lei que o Presidente da República terá a iniciativa de apresentar ao Congresso, que se compromete, pelos representantes na negociação, a aprová-la.”²²

Portanto, entendemos que os servidores públicos, no Brasil, estão perfeitamente aptos à negociação coletiva, até porque, ao incluir no Texto Básico, dentre outros, o direito dos servidores à livre associação sindical, o legislador constituinte, automaticamente, reconheceu-lhes o direito à negociação coletiva.

Referindo-se ao assunto, diz Arion Sayão Romita:

“(.....) pode afirmar-se, sem receio de errar, que o reconhecimento, pela Constituição, do direito de sindicalização importa necessariamente o de negociação coletiva.

Se a Constituição Federal, no art. 37, VI, assegura ao servidor público o direito à livre associação sindical, implicitamente reconheceu ao sindicato dos servidores públicos o poder de negociar condições de trabalho, já que é obrigatória a participação nas negociações coletivas de trabalho (art. 8º, VI).”²³

Há, apenas, que se estabelecer o modo de realização da negociação coletiva com a Administração Pública, o que poderá ser objeto de norma legal, convenção ou contrato coletivo de trabalho.

²² SILVA, A. A. da., op. cit., p. 98.

²³ ROMITA, A. S., op. cit., p. 798.

8. Direito de greve dos servidores públicos

A greve é, por excelência, um fenômeno social, com causas e efeitos os mais diversos. Por isso, do ponto de vista sociológico, a greve não é apenas a simples paralisação do trabalho coletivo. A realidade social é bem mais complexa.

Como adverte López-Monis de Cavo:

“Por greve, deve-se entender, em sentido amplo, qualquer perturbação no processo produtivo, com abstenção temporária do trabalho ou sem ela.”²⁴

Assim, a greve, com raízes bem fundadas na realidade social, é a principal forma de conflito entre as duas categorias mais importantes do sistema produtivo: capital e trabalho. É a principal forma de luta dos trabalhadores contra pressão e opressão econômicas e desumanas.

Ora, sendo a greve, acima de tudo, um fenômeno social, pode ser abordada de várias maneiras: política, econômica e juridicamente. No nosso enfoque, porém, a greve será tratada, especificamente, nas suas relações com o Direito, salvo incidente e supletivamente.

Começamos por ressaltar que, na doutrina jurídica, são muitas as definições de greve. Seleccionamos várias entre os diversos autores nacionais e estrangeiros.

Greve, para Gerhard Boldt, é:

“Uma interrupção coletiva e combinada do trabalho por um certo número de trabalhadores da mesma profissão ou empresa, tendo um objetivo de luta, a fim de que os seus fins venham a ser atingidos.”²⁵

Paul Durand adota a seguinte definição:

“Toda interrupção de trabalho, de caráter temporário, motivada por reivindicações suscetíveis de beneficiar todo ou parte do pessoal e que é apoiada por um grupo suficientemente representativo da opinião obreira.”²⁶

²⁴ LÓPEZ-MONIS DE CAVO, C. *O direito de greve* : experiências internacionais e doutrina da OIT. São Paulo : LTr/IBRART, 1986. p. 11.

²⁵ BOLDT, G. *Grève et le lockout em droit allemand*. In: LE DROIT DU TRAVAIL DANS LA COMMUNAUTÉ. Luxemburgo : Communauté Européen du Charbon et de L'acier, 1961. v. 5, p. 96.

²⁶ DURAND, P., *La Grève et le lockout em droit français*. In: LE DROIT DU TRAVAIL DANS LA COMMUNAUTÉ. Luxemburgo : Communauté Européen du Charbon et de L'acier, 1961, V. 5, p.207.

Para Mozart Víctor Russomano, greve, em sentido próprio, consiste na:

“Suspensão transitória do serviço, provocada pela maioria dos trabalhadores de uma empresa ou de uma categoria profissional, tendo por finalidade as alterações das condições de trabalho.”²⁷

Segadas Vianna assim a define:

“O abandono coletivo e temporário do trabalho, deliberado pela vontade da maioria dos trabalhadores de uma seção, de uma empresa ou de várias empresas, e realizada nos termos previstos na lei, com o objetivo de obter reconhecimento de direitos ou o atendimento de reivindicações que digam respeito à profissão.”²⁸

Por outro lado, do ponto de vista legal, a greve pode ser considerada um delito, uma liberdade ou um direito.

Se o ordenamento jurídico tem a greve enquanto delito, esta será considerada ilícita, acarretando conseqüências do ponto de vista penal e trabalhista. No primeiro caso, poderá haver a cominação de pena ao grevista; no segundo, o despedimento.

Se a greve for considerada como uma manifestação do exercício da liberdade, não há que se falar em delito *strictu sensu*, mas poderá constituir motivo suficiente para a demissão do grevista.

Por fim, se a greve for reconhecida como um direito do trabalhador, não constituirá delito nem motivará a dispensa do grevista. Nesta última hipótese, poderá haver a suspensão do contrato de trabalho e o não-pagamento do salário durante a greve. Mas, ao término dessa, os trabalhadores terão direito à reincorporação ao trabalho, com todas as garantias.

Como lembra López-Monis de Cavo:

“Estes três modelos normativos têm, de alguma maneira, correspondência com os três estágios de evolução histórica nos diferentes países. Num primeiro momento se considera delito; mais tarde se tolera; finalmente, se reconhece como um direito.”²⁹

De todo modo, atribuir à greve um delito,

²⁷ RUSSOMANO, M. V. *Direito sindical: princípios gerais*. Rio de Janeiro : Konfino, 1957. p.233.

²⁸ VIANNA, S. *Greve: Direito ou violência*. Rio de Janeiro : FB, 1959. p. 66.

²⁹ LÓPES-MONIS DE CAVO, C., op. cit., p. 12.

uma liberdade ou um direito dependerá de cada sistema normativo. Podemos dizer, genericamente, que a greve, nas sociedades democráticas, é considerada direito e não delito, salvo casos excepcionais, ou quando algumas exigências prescritas por lei não são observadas, tais como: o aviso prévio ao empregador, a observância do procedimento formal rigoroso, etc.

No serviço público, a greve tem sido objeto de controvérsias na doutrina e na ordem jurídica.

Cumprir ter presente que, tradicionalmente, a greve no serviço público tem sido vedada ou delimitada em face da legislação, mediante alguns argumentos, a saber:

a) o princípio da continuidade, que se traduz pela ininterrupção da atividade da Administração, não se admitindo a paralisação dos serviços públicos;

b) a relação jurídica da Administração com seus funcionários, que, sendo de direito público e de natureza estatutária, é incompatível com o exercício da greve: as condições de trabalho ficam subordinadas à lei e não à vontade das partes;

c) a situação dos funcionários públicos em relação aos trabalhadores privados: entre outras garantias, possuem estabilidade no emprego e, portanto, deve-se deles exigir, em contrapartida, uma lealdade irrestrita à Administração, o que implica a restrição dos seus direitos, entre os quais o direito de greve.

Conforme observa Antônio Álvares da Silva:

“As estatísticas da OIT mostram que, em mais de 36 países, a greve nos serviços públicos é proibida. Em cerca de 26, é permitida. Em outros, há um meio termo entre proibição e a permissão: a autorização com limitações, geralmente em relação a serviços considerados essenciais e necessários prestados pelo Estado à sociedade.”³⁰

Na França, a Lei nº 63 -777, de 31 de julho de 1963 (hoje integrante do Código de Trabalho, arts. L-521-2 a 521-6), reconhece o direito de greve do pessoal civil que trabalha para o Estado, dos Departamentos e dos Municípios com população superior a 100.000 habitantes, bem como dos trabalhadores das entidades, de direito público e privado, responsáveis pela gestão de um serviço público.

Para determinados funcionários públicos,

³⁰ SILVA, A.A., op. cit., p. 108.

porém, a legislação francesa proíbe expressamente a greve. Incluem-se nessas modalidades os magistrados (Ordenança de 28.12.58), a Polícia (Lei de 13.7.72), os membros das Companhias Republicanas de Segurança (Lei de 27.12.47), os controladores aéreos (Lei de 3.7.64), os agentes de administração de prisões (Ordenança de 6.8.58) e os funcionários dos serviços de transmissão do Ministério do Interior (Lei de 31.7.69).

Na Espanha, a regulamentação do direito de greve se encontra no Decreto-Lei de 4 de março de 1977, que dispõe sobre as Relações de Trabalho (o DLRT). Essa foi a norma básica que democratizou as relações de trabalho naquele país, após a derrocada do regime franquista.

No que concerne aos funcionários públicos, estes não são considerados legalmente trabalhadores (art. 13-a do Estatuto dos trabalhadores) e, por consequência, não gozam do direito de greve. No entanto, o Tribunal Constitucional, na Sentença nº 11-13, decidiu que o direito de greve dos funcionários públicos não está regulamentado e, portanto, tampouco proibido pelo Decreto-Lei sobre Relações do Trabalho – DLRT.

Nos Estados Unidos, a regulamentação do direito de greve no setor privado está constituída basicamente pelo *Labor Management Relations Act* (LMRA) ou *Taft Hartley Act*, de 23 de junho de 1947 (que emendava o *Wagner Act* de 1935), emendado, por seu turno, pelo *Labor Management Reporting and Disclosure Act* (LMRDA) ou *Landrum Griffin Act*.

Relativamente aos serviços públicos, os Estados Unidos têm uma legislação distinta, conforme se tratem de funcionários federais, dos Estados-membros, ou das comunidades locais.

No caso da União, há uma proibição geral do exercício de greve. A legislação federal americana prevê severas penalidades, que vão desde a dispensa imediata do grevista até a proibição de ser readmitido ao emprego público durante um período de três anos (*Labor Management Relations Act*-LMRA, Seção 305).

Quanto aos funcionários estaduais e locais, quarenta Estados e o Distrito de Colúmbia proíbem a greve; os demais Estados a toleram, mas dentro de limites estreitos e rigorosos, principalmente se o movimento atingir setores como a segurança e a saúde públicas.

No Brasil, as Constituições de 1891 e de 1934 silenciavam sobre o direito de greve, mas a de 1937 considerava a greve um recurso anti-social,

nocivo ao trabalho e ao capital (art. 139). Os líderes do movimento incorriam na prática de crime (art. 725, da Consolidação de 1943).

O legislador, além de estar fora da realidade, não reconhecendo a greve como fato social, impunha à ordem jurídica uma conotação autoritária e fascista.

A Constituição de 1946, curvando-se ante os atos, assegurava o direito de greve, remetendo à lei ordinária a regulação do seu exercício.

A Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969, previa, entre os direitos dos trabalhadores, o direito de greve (art. 165, XX), mas não a permitia nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei (art. 162).

A atual Carta Magna, promulgada em 1988, prevê, entre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, o direito de greve, cabendo-lhes decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender, devendo a lei definir os serviços ou atividades essenciais e dispor sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, *caput* e § 1º).

A Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, dispõe sobre o exercício da greve no setor privado.

No caso dos servidores públicos, a Constituição de 1988 garante o direito de greve, a ser exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar (art. 37, VII). Portanto, assegura o direito, mas condiciona o seu exercício aos “termos” e “limites” estabelecidos pelo legislador complementar.

Duas correntes têm se posicionado em relação ao art. 37, VII, da Constituição.

A primeira sustenta que a norma constitucional é de eficácia contida, dependendo de lei complementar para que tenha eficácia. Assim, enquanto esta não for editada, a greve não é permitida no serviço público.

A segunda entende que a norma constitucional, embora de eficácia contida, incide imediatamente, por afastar o óbice representado pela proibição da greve prevista na Carta anterior. Assim, ela autoriza a greve dos servidores públicos, independentemente da edição de lei complementar.

Como lembra Arion Sayão Romita;

“A consagração da tese sustentada pela primeira corrente doutrinária acima referida conduzirá à recusa do exercício de um direito que a Constituição promete ao servidor. Teríamos uma inconstitucio-

nalidade por omissão do legislador, enquanto faltasse a lei complementar a que alude o preceito em foco. Tal solução não encontra amparo no próprio texto constitucional, pois o exercício do direito de greve não depende da explicitação de pormenores ou do fornecimento de parâmetros aptos a torná-lo efetivo.”³¹

A jurisprudência pátria parece direcionar-se à primeira corrente, entendendo que a norma do art. 37, VII, da Carta Magna não é auto-aplicável, não se podendo cogitar da greve no serviço público (v. STJ, Rec. MS nº 2.671, junho/93, RDA 194, p. 107/9).

É inegável que a lei complementar poderá estabelecer condicionamentos e restrições ao exercício do direito de greve no serviço público. Contudo, sustentar o entendimento de que, durante o período em que a norma não foi editada, inexistente o direito implica negar a própria Constituição.

O certo é que as greves de servidores públicos, na prática, vêm se sucedendo em todos os níveis das administrações públicas federal, estadual, municipal, desde a promulgação da Carta de 1988, abrangendo diversas áreas, entre as quais a saúde, educação, previdência social, segurança e justiça.

Esta é a realidade em que vivemos e mais adequado parece considerá-la para adotar a segunda corrente.

9. Conclusões

Em síntese conclusiva, não há que se negar que:

a) A Administração Pública é um complexo instrumento de prossecução do bem-comum, sujeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, dentre outros.

b) A noção de serviço público se traduz no oferecimento, aos administrados em geral, de utilidades, que se caracterizam pelos bens e serviços resultantes da atividade estatal.

c) A expressão “agente público” é a mais ampla que se pode conceber e designa todas as pessoas que, definitiva ou transitoriamente, desempenham alguma função estatal.

d) Há controvérsia doutrinária sobre a natureza do regime jurídico único, parecendo-nos mais acertada a corrente que o define como sendo o regime estatutário, que deflui da lei e não do contrato.

e) Embora não tenha retificado as Convenções da OIT nº 87, de 1948, e 151, de 1978, o Brasil passou a reconhecer o direito de sindicalização dos servidores públicos a partir da promulgação da Constituição de 1988; em nível infraconstitucional, o reconhecimento desse direito só veio com o advento da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

f) A negociação coletiva tornou-se, hoje em dia, um expediente comum, reconhecido aos servidores públicos, que passaram a participar das decisões sobre as condições de trabalho no serviço público.

g) O direito comparado vem demonstrando a necessidade de a Administração Pública brasileira ajustar-se à realidade em que vivemos e abandonar a crença de que, onde existe a presença estatal, devem ser afastados a negociação coletiva, o direito de greve e tantas outras conquistas sociais.

h) Sem embargo, respeitados o princípio da reserva de lei e a iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, o regime estatutário, de per si, não repele a negociação coletiva, podendo com ela coexistir harmonicamente, como mostra o Direito comparado, notadamente na França e na Alemanha, e a realidade fática em nosso País.

i) A greve é, por excelência, um fenômeno social, com causas e efeitos os mais diversos, podendo ser abordada sob vários ângulos; do ponto de vista legal, é considerada um delito, uma liberdade ou um direito, consoante o ordenamento positivo vigente em cada país.

j) Tradicionalmente, a greve no serviço público tem sido vedada ou delimitada em face da legislação; de acordo com as estatísticas da OIT, é proibida em mais de trinta e seis países e permitida em vinte e seis.

l) No Brasil, a Constituição de 1988 afastou a proibição contida no ordenamento constitucional anterior, assegurando o direito de greve aos servidores públicos civis, a ser exercido nos termos e nos limites a serem definidos em lei complementar.

m) A norma constitucional, embora de eficácia contida, incide imediatamente, por afastar a proibição anterior, ou seja, permite que os servidores públicos façam greve desde logo; sustentar entendimento contrário significa negar a própria Constituição.

n) Na prática, as greves de servidores públicos vêm se sucedendo em todos os níveis das Administrações Públicas federal, estadual e municipal, desde a promulgação da Constituição de 1988.

³¹ ROMITA, A.S., op. cit., p. 808.

Bibliografia

- ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. *Regime jurídico único do servidor público*. Belo Horizonte : Del Rey, 1990.
- BOLDT, Gerhard. La grève et le lockout em Droit Allemand. In: LE DROIT DU TRAVAIL DANS LA COMMUNAUTÉ. Luxemburgo : Communauté Européen du Charbon e de L' acier, 1961. v. 5, p. 96.
- CRETELLA JUNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro : Forense, 1983.
- DURAND, Paul. La grève el lockout en Droit Français. In: LE DROIT DU TRAVAIL DANS LA COMMUNAUTÉ. Luxemburgo : Communauté Européen du Charbon e de L' acier, 1961. v. 5, p. 207.
- LEITE, Celso Barroso. Greve de servidores públicos. *Revista Ltr*, Brasília, v. 53, n. 2, p. 163-165, fev. 1989.
- LÓPEZ-MONIS DE CAVO, Carlos. *O direito de greve: experiências internacionais e doutrina da OIT*. São Paulo : Ltr/IBRART, 1986.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo : Malheiros, 1993.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo : Malheiros, 1993.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1996.
- PINTO, Almir Pazzianotto. O Servidor público civil : sindicalização; direito de greve. *Revista Ltr*, Brasília, v. 54, n. 2, p. 157-159, fev. 1990.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O servidor público na Constituição de 1988*. São Paulo : Saraiva, 1989.
- RUSSOMANO, Mozart Victor. *Direito sindical: princípios gerais*. Rio de Janeiro : Konfino, 1957.
- ROMITA, Arion Sayão. Servidor público: sindicalização, negociação coletiva, conflitos coletivos, direito de greve. *Revista Ltr*, Brasília, v. 56, n. 7, p. 789-808, jul. 1992.
- SILVA, Antônio Álvares da. *Os servidores públicos e o direito do trabalho*. São Paulo : Ltr, 1993. 232 p.
- VIANNA, Segadas. *Greve : direito ou violência?* Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1959. 304 p.
- ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito administrativo*. São Paulo : Atlas, 1994.