

COMPLEXO JURÍDICO DAMÁSIO DE JESUS
FACULDADE DE DIREITO DAMÁSIO DE JESUS
PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO

CAROLINE RAVAGNANI SICHIERI FORNARI

O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS
NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

São Paulo
2009

CAROLINE RAVAGNANI SICHIERI FORNARI

**O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS
NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

**Monografia apresentada como
pré-requisito para obtenção do
título acadêmico de especialista
em Direito Público, sob
orientação do Prof. Dr. Clever
Rodolfo Carvalho Vasconcelos.**

Prof. Dr. Clever Rodolfo Carvalho Vasconcelos

**São Paulo
2009**

Fornari, Caroline Ravagnani Sichieri.

**Direito Público/Caroline Ravagnani Sichieri Fornari. – São Paulo: C.R.S.F.,
2009.**

34 p.

Monografia apresentada à Faculdade de Direito Damásio de Jesus, como exigência parcial para obtenção do título de especialista em Direito Público, sob a orientação do Prof. Dr. Clever Rodolfo Carvalho Vasconcelos.

Direito Público I. O direito de greve dos servidores públicos civis no ordenamento jurídico brasileiro.

CAROLINE RAVAGNANI SICHIERI FORNARI

**O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS
NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

**Monografia apresentada como
pré-requisito para obtenção do
título acadêmico de especialista
em Direito Público, sob
orientação do Prof. Dr. Clever
Rodolfo Carvalho Vasconcelos.**

Aprovação: Prof. Dr. Clever Rodolfo Carvalho Vasconcelos

**São Paulo
2009**

Agradeço a meus pais, por sempre acreditarem em mim, ao meu marido, pela paciência e estímulo dispensados e aos Professores do Complexo Jurídico Damásio de Jesus, que proporcionaram largas horas de aprendizado durante o ano de 2008.

RESUMO

A presente monografia tem por escopo demonstrar, através do estudo do ordenamento jurídico brasileiro e dos princípios que regem o serviço público, a possibilidade e a forma de exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis. Objetiva-se, outrossim, expor qual a atual posição do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema e analisar a viabilidade de aplicação da lei de greve da iniciativa privada (Lei n. 7.783/89) aos servidores públicos civis.

Funcionalismo e serviço público – Princípios - Direito de greve - Possibilidade e exercício - Posição da jurisprudência - Aplicabilidade da lei de greve da iniciativa privada – Lei n. 7.783/89.

ABSTRACT

This monograph has the purpose of demonstrating through the study of the Brazilian Legal System and the public civil service's general principles the possibility and the way the public employee can exercise the right to strike. Moreover, it aims to expose the Supreme Court's current position and to analyse the viability of applying the private employee strike law (Law n. 7.783/89) to the public employees.

General principles of the Brazilian public civil service - The right to strike - Possibility and way of exercise – Brazilian Supreme Court's current position - Viability of applying the private employee strike law – Law n. 7.783/89.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	9
2. Conceito de servidor público	10
3. Conceito de serviço público.....	12
3.1 Princípios aplicáveis ao serviço público	14
4. O direito de greve	15
4.1 O direito de greve dos servidores públicos	16
4.2 Classificação das normas constitucionais que tratam da matéria.....	17
5. Posição do Supremo Tribunal Federal acerca do tema	19
6. Viabilidade de aplicação da Lei n. 7.783/89 aos servidores públicos.....	31
7. Conclusão	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	34

1. Introdução

Inquestionável é a importância da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao enunciar, em seu bojo, os direitos e garantias fundamentais do homem, ganhando destaque, dentre eles, os direitos sociais.

Como todos os outros direitos fundamentais, os direitos sociais são dotados de historicidade, inalienabilidade, imprescritibilidade e irrenunciabilidade. Entretanto, em que pese a tese jusnaturalista, que fundamentou o desenvolvimento e enunciação dos direitos fundamentais, o caráter absoluto destes direitos, dantes defendido por aqueles, não mais se sustenta, sendo passíveis, portanto, de limitação, seja pela existência de outro direito fundamental com o qual esteja em conflito, seja pela existência de um interesse maior, público, que prevalece sobre determinado direito, mais específico, como é o direito de greve dos servidores públicos civis.

Desta forma, este trabalho visa demonstrar a viabilidade e forma do exercício do direito social de greve assegurado ao servidor público pela Constituição brasileira em seu artigo 37, inciso VII¹, tendo em vista o interesse da sociedade na continuidade dos serviços públicos.

¹ CF, art. 37, VII - “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica.”

2. Conceito de servidor público

Desde já, delimita-se o presente estudo aos servidores públicos civis, uma vez que é expressamente proibido o exercício de greve aos militares, como determina o artigo 142, §3º, inciso IV, da Constituição da República. Entram nesta categoria os membros das Forças Armadas e das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros do Estado.

Ademais, cumpre ressaltar que aos empregados públicos da Administração indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista) é conferido o direito de greve, no entanto, tal garantia tem fulcro no artigo 173 da Constituição da República, que determina seja aplicado o regime jurídico das empresas privadas, o que implica seguir o mesmo regime das obrigações e direitos trabalhistas da iniciativa privada, aplicando-se-lhes o art. 9º da Constituição da República.

Há muita divergência na doutrina pátria acerca dos conceitos de agente, funcionário e servidor público. Entretanto, restringe-se e delimita-se tal conceito para a facilitação do estudo, compreensão do tema e desenvolvimento deste trabalho.

Servidor público, de acordo com o texto da Constituição, é expressão que ora designa todos aqueles que prestam serviços ao Estado e à administração indireta, ora exclui aqueles que prestam serviço às pessoas jurídicas de direito privado (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito privado).

Como bem observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro², “nenhuma vez a Constituição utiliza o vocábulo **funcionário**, o que não impede seja este mantido na legislação ordinária.”

Entretanto, tendo em vista a existência de pessoas que exercem função pública sem vínculo empregatício com o Estado e, ainda, as pessoas que exercem funções legislativa e jurisdicional, a maioria da doutrina nacional passou a utilizar a expressão **agente público** para designar, em sentido amplo, todos aqueles que, de alguma forma, prestam serviço ao Estado e às pessoas jurídicas da administração indireta.

²DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella di Pietro. *Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007. p. 475.

Daí, nota-se que o conceito de agente público é gênero, do qual são espécies os agentes políticos, os servidores públicos e os particulares em colaboração com o Poder Público.

Os **agentes políticos** são aqueles que exercem atividades de governo, que desempenham funções políticas, pois detêm parcela do Poder Estatal. Alguns juristas incluem nesta categoria todos aqueles que têm suas funções regulamentadas pela Constituição da República, como os magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. Outros os excluem desta categoria, reservando-a, apenas, àqueles que têm poder de influência direto na atuação política do Governo, como os representantes do Poder Executivo e Legislativo.

Os **particulares em colaboração com o Poder Público** são aqueles que exercem serviços notariais e de registro (artigo 263 da Constituição da República) ou trabalham em concessionárias e permissionárias de serviço público; são designados, nomeados ou requisitados para o exercício de funções públicas relevantes (necessárias) tais como os jurados e mesários ou, ainda, são gestores de negócios em situações de emergência.

Os **servidores públicos**, por sua vez, são todos aqueles que ocupam cargo público e se submetem ao regime estatutário, além daqueles que ocupam emprego público, cujos direitos e deveres estão dispostos na legislação trabalhista, e os servidores temporários, que exercem função sem que estejam vinculados a cargo ou emprego e são contratados por um tempo determinado para uma situação de necessidade e excepcional interesse público.

Assim, o objeto desta monografia é delimitado ao estudo do direito de greve dos servidores públicos civis, mais precisamente, os estatutários, por alguns denominados **servidores públicos em sentido estrito**, excluídos todos os outros agentes públicos.

3. Conceito de serviço público

Demonstrado e delimitado o conceito de servidor público, necessário se faz a explanação do conceito de serviço público, para o que se adota a lição de Hely Lopes Meirelles³:

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

De fato, o Estado define o que é considerado *serviço público* para determinada sociedade e isto se dá através da lei, em sentido amplo, como é o caso dos artigos 21, incisos X, XI, XII, XV, XXIII e 25, §2º, da Constituição da República. Geralmente, leva-se em conta a necessidade e essencialidade do serviço para o corpo social, para o fim de defini-lo como público ou não.

Também deve-se ponderar que o desenvolvimento de tais serviços exigem compulsoriedade e a possibilidade da prática de atos de império por parte daqueles que os prestam, o que seria possível, tão-somente, através do Estado. Como exemplo, podemos citar os serviços de saúde, segurança, defesa pública etc. Assim, tais serviços devem ser prestados pelo próprio Estado, através de seus agentes públicos, sem delegação a terceiros, cabendo ressaltar que tais serviços devem estar ao alcance de todos os cidadãos.

Ao lado destes serviços, considerados essenciais, estão os *serviços de utilidade pública* que, embora não sejam essenciais, são convenientes ao desenvolvimento da sociedade à qual se dirige, proporcionando melhor qualidade de vida, conforto e bem-estar a seus destinatários, como o serviço de transporte, telefone, gás etc. Estes serviços, por sua vez, podem ser prestados pelo Estado ou, então, por terceiros, concessionários, permissionários ou delegatários.

Tal classificação deve ser levada em conta ao se estudar a possibilidade e a forma do exercício do direito de greve pelos servidores públicos, pois os serviços públicos propriamente ditos são essenciais e a suspensão de sua oferta pode acarretar sérios danos à sociedade.

³ *In Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 1998. p. 286-287.

A suspensão dos serviços de utilidade pública, por sua vez, também causa inegáveis prejuízos aos seus destinatários, entretanto, os danos, em regra, não são tão graves quanto os decorrentes da suspensão dos serviços públicos essenciais. Para tanto, basta o cotejamento dos possíveis danos provenientes de uma greve de médicos dos hospitais públicos e daqueles decorrentes de uma greve dos funcionários de determinada empresa pública distribuidora de gás.

3.1 Princípios que regem o serviço público

Em apertada síntese, o serviço público deve obedecer aos seguintes princípios⁴:

a) *da generalidade*: o serviço deve ser destinado a todos;

b) *da eficiência*: o serviço deve sempre se pautar na otimização dos recursos disponíveis, procurando, sempre, o melhor resultado possível;

c) *da modicidade*: o serviço deve ser, de preferência, gratuito, ou se houver remuneração, a tarifa deverá ser razoável e acessível;

d) *da cortesia*: deve ser dispensado um bom tratamento ao destinatário do serviço;

e) *da permanência*: o serviço público deve ser contínuo, ou seja, deve estar sempre à disposição dos cidadãos que dele necessite.

Este último princípio é o mais importante no tocante ao estudo do direito de greve dos servidores públicos, uma vez que a paralisação das atividades por parte destes implica, na maioria das vezes, em transgressão do citado princípio, causando graves danos aos seus utentes e, portanto, violação a direitos fundamentais tais como saúde, integridade física, propriedade etc.

Neste caso, fica patente a colidência entre o direito de greve dos servidores públicos e o direito da sociedade de ter a seu dispor a prestação do serviço público de forma permanente, contínua, como verdadeira forma de garantia de seus direitos fundamentais.

⁴ *Idem*, p. 289.

4. Direito de greve

Interessante é transcrever a origem da palavra greve, a qual, de acordo com o que leciona Alexandre de Moraes⁵ “deve-se a uma praça de Paris, denominada *Place de Grève*, na qual os operários se reuniam quando paralisavam seus serviços com finalidades reivindicatórias”.

O direito de greve é classificado como de exercício coletivo, de natureza social (art. 9º, CF), portanto, é direito fundamental, que também recebe a denominação de *liberdade positiva*, pois exige uma atuação do Estado para garantir boas condições de vida à sociedade, tratando-se, mais propriamente, de verdadeira garantia fundamental, dado o seu caráter instrumental.

Tal direito, disciplinado pelo artigo 9º da Constituição da República, é garantido aos trabalhadores que exercem suas atividades em subordinação, ou seja, outra pessoa de natureza privada (entre as quais se incluem as empresas públicas e sociedades de economia mista – v. art. 173, §1º, da Constituição), física ou jurídica, é quem dirige a prestação de seu serviço.

Tal direito consiste na paralisação coletiva e simultânea dos trabalhos, de forma organizada, para a defesa de determinado interesse da categoria, grupo ou classe, com a garantia de que não lhe advirão as conseqüências normais de uma não-prestação do serviço, objetivando-se futuro contrato coletivo de trabalho, com novas e melhores disposições.

⁵ *In Direito Constitucional*. 17ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005, p. 186.

4.1 O direito de greve dos servidores públicos

A maioria das normas gerais aplicáveis aos servidores, ou seja, seu regime jurídico, está previsto nos artigos 37 a 41 da Constituição da República. Assim, embora a maioria dos direitos sociais estejam previstos nos artigos 6º a 11 da Constituição, pode-se verificar sua existência também ao longo dos artigos 37 a 41 do mesmo Texto, no que diz respeito aos servidores públicos em geral.

Observa-se que cada esfera de governo tem liberdade para adotar um regime jurídico específico para seus servidores, obedecendo, entretanto, às disposições constitucionais genéricas que trazem as garantias e deveres dos servidores.

Isto significa dizer que os direitos dos servidores públicos previstos na Constituição, tal como o direito de greve e direito à estabilidade, não poderão ser excluídos ou inviabilizados pelo legislador infraconstitucional, uma vez que foram expressamente previstos pelo artigo 37, inciso VII.

Não se pode olvidar que no Brasil sempre houve certa resistência ao direito de greve dos servidores públicos, valendo mencionar que as Constituições anteriores proibiam a greve nos serviços públicos e essenciais⁶. A “Constituição-cidadã”, em seu texto original, já previa ao direito de greve aos servidores, entretanto, condicionava seu exercício à existência de Lei Complementar, ou seja, exigia-se um quórum qualificado, uma mobilização maior do Legislativo para que fosse disciplinado tal direito.

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, modificou a redação do dispositivo, o qual passou a determinar que o direito de greve dos servidores deve ser exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica, ou seja, nos moldes do que dispor a lei da respectiva pessoa política à qual responde o servidor público, sem que para isto seja necessário quórum qualificado do respectivo Poder Legislativo, podendo-se concluir que houve um particular estímulo da Emenda Constitucional para o exercício do direito em estudo.

⁶ In DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 700.

4.2 Classificação das normas constitucionais que tratam da matéria

O direito de greve, tal como disposto no artigo 9º do Texto Maior, é auto-aplicável, ou seja, não é passível de restrição ou exclusão pelo legislador infraconstitucional, cabendo a este, apenas, a regulamentação de seu exercício, obedecendo, inclusive, ao que dispõem os §§1º e 2º do citado dispositivo, *in verbis*:

“Art. 9º É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender.

§1º **A lei definirá** os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

§2º Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às **penas da lei.**” (grifos nossos)

Neste ponto, é válido transcrever a lição de José Afonso da Silva⁷, no sentido de que o direito de greve previsto para o trabalhador em geral é auto-aplicável, não dependendo de lei para o seu exercício, uma vez que ele, hipossuficiente, através dos sindicatos e órgãos de representação, tem ampla liberdade de decisão acerca da forma e meios do exercício do direito: “Diz-se que a melhor regulamentação do direito de greve é a que não existe”.

Em que pese tal liberdade, nota-se que a Lei n. 7.783/89, disciplina, na esfera privada, o exercício do direito de greve, indicando quais são os serviços essenciais e como deve se dar a prestação de tais serviços durante a greve.

Quanto ao direito de greve dos servidores públicos, o entendimento é diverso. Tendo em vista que até o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, tal direito dependia de Lei Complementar e, posteriormente, passou a depender de lei ordinária específica, é considerado, pela maioria da doutrina, um direito não auto-aplicável, ou seja, seu exercício depende da edição de lei.

Então, de acordo com a clássica lição de José Afonso da Silva⁸, a norma que prevê o direito de greve dos servidores públicos seria classificada, pela maioria da doutrina e jurisprudência, quanto à aplicabilidade, como de eficácia limitada, ou

⁷ *Idem*, p. 305.

⁸ *In Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1982. p. 90-91.

seja, o exercício do direito em estudo está condicionado à edição de lei que o discipline.

Atente-se ao fato de que o renomado jurista, acima citado, considera como norma constitucional de eficácia contida aquela que prevê o direito de greve dos servidores⁹, ou seja, entende que o direito pode ser desde já exercido, podendo ser disciplinado e restringido somente com o advento de lei específica que discipline o assunto.

⁹ DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 700.

5. Posição do Supremo Tribunal Federal acerca do tema

Até o presente momento, não há, no ordenamento jurídico nacional, qualquer lei que discipline o exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis estatutários.

Nenhum ato acerca do tema foi editado, embora a Constituição da República, desde 1988, determine a edição de lei por parte do Poder Legislativo, mesmo tendo a Emenda Constitucional n. 19/98, tornado mais flexível a forma de disciplinar o exercício do direito de greve, ao exigir lei ordinária a tratar do tema (aprovada por maioria simples).

Existem alguns projetos de Lei a disciplinar o assunto, tais como PL n. 4.497/2001; PL n. 5.662/01; PL n. 6.032/02, PL n. 6.141/02; PL n. 6.668/02, PL n. 6.775/02, PL n. 1.950/03 e PL n. 981/07, este último, de autoria do Deputado Federal Régis de Oliveira, está em análise pela Câmara dos Deputados¹⁰.

Tendo em vista a ausência de lei a disciplinar o assunto, foram propostas várias ações e o Supremo Tribunal Federal, em 19/05/1994, no Mandado de Injunção 20-4, relator Ministro Celso de Mello, considerou que se tratava de norma constitucional de aplicabilidade limitada, ou seja, não poderia ser exercido o direito de greve pelo servidor público, até que o legislador infraconstitucional tratasse do assunto. Assim se pronunciou o Supremo Tribunal Federal:

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

¹⁰ MICELELLI, Sylvio. Direito de greve: Governo apressa projeto. São Paulo: Jornal da Tarde, fev.2008. Disponível em: < <http://www.servidorpublico.net> >

Direito de greve no serviço público. O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de autoaplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição.

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

Desta forma, embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a mora do Congresso Nacional no tocante à edição de lei que regule o direito de greve, limitou-se, a princípio, a dizer que tal direito não poderia ser exercido até o advento da lei.

Note-se que há decisões mais recentes, inclusive, proferidas já sob a égide da Emenda Constitucional n. 19/98, que reafirmam esta posição, como é o caso transcrito abaixo:

“MANDADO DE INJUNÇÃO. DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 37, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA. OMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL.

1. Servidor público. Exercício do direito público subjetivo de greve. Necessidade de integralização da norma prevista no artigo 37, VII, da Constituição Federal, mediante edição de lei complementar, para definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público. Precedentes.

2. Observância às disposições da Lei 7.783/89, ante a ausência de lei complementar, para regular o exercício do direito de greve dos serviços públicos. Aplicação dos métodos de integração da norma, em face da lacuna legislativa. Impossibilidade. A hipótese não é de existência de lei omissa, mas de ausência de norma reguladora específica. Mandado de Injunção conhecido em parte e, nessa parte, deferido, para declarar a omissão legislativa.”

(STF, Rel. Min. Maurício Corrêa, MI 485/MT, DJ 23.08.2002)

Entretanto, no ano de 2008, houve uma parcial mudança de posicionamento da Suprema Corte que, reconhecendo mais uma vez a omissão legislativa e tendo em vista os vários pronunciamentos anteriores, determinou a aplicação da Lei de Greve dos trabalhadores da iniciativa privada ao movimento paredista dos servidores públicos, nos seguintes termos:

“MANDADO DE INJUNÇÃO. GARANTIA FUNDAMENTAL (CF, ART. 5º, INCISO LXXI). DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS (CF, ART. 37, INCISO VII). EVOLUÇÃO DO TEMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. EM OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA SEGURANÇA JURÍDICA E À EVOLUÇÃO

JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA SOBRE O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS, FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. **MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS N. 7.701/1988 E 7.783/1989.**

1. SINAIS DE EVOLUÇÃO DA GARANTIA FUNDAMENTAL DO MANDADO DE INJUNÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF).

1.1. No julgamento do MI no 107/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 21.9.1990, o Plenário do STF consolidou entendimento que conferiu ao mandado de injunção os seguintes elementos operacionais: i) os direitos constitucionalmente garantidos por meio de mandado de injunção apresentam-se como direitos à expedição de um ato normativo, os quais, via de regra, não poderiam ser diretamente satisfeitos por meio de provimento jurisdicional do STF; ii) a decisão judicial que declara a existência de uma omissão inconstitucional constata, igualmente, a mora do órgão ou poder legiferante, insta-o a editar a norma requerida; iii) a omissão inconstitucional tanto pode referir-se a uma omissão total do legislador quanto a uma omissão parcial; iv) a decisão proferida em sede do controle abstrato de normas acerca da existência, ou não, de omissão é dotada de eficácia erga omnes, e não apresenta diferença significativa em relação a atos decisórios proferidos no contexto de mandado de injunção; v) o STF possui competência constitucional para, na ação de mandado de injunção, determinar a suspensão de processos administrativos ou judiciais, com o intuito de assegurar ao interessado a possibilidade de ser contemplado por norma mais benéfica, ou que lhe assegure o direito constitucional invocado; vi) por fim, esse plexo de poderes institucionais legitima que o STF determine a edição de outras medidas que garantam a posição do impetrante até a oportuna expedição de normas pelo legislador.

1.2. Apesar dos avanços proporcionados por essa construção jurisprudencial inicial, o STF flexibilizou a interpretação constitucional primeiramente fixada para conferir uma compreensão mais abrangente à garantia fundamental do mandado de injunção. A partir de uma série de precedentes, o Tribunal passou a admitir soluções "normativas" para a decisão judicial como alternativa legítima de tornar a proteção judicial efetiva (CF, art. 5o, XXXV). Precedentes: MI no 283, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.11.1991; MI no 232/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.3.1992; MI nº 284, Rel. Min. Marco Aurélio, Red. para o acórdão Min. Celso de Mello, DJ 26.6.1992; MI no 543/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 24.5.2002; MI no 679/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17.12.2002; e MI no 562/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 20.6.2003.

2. O MANDADO DE INJUNÇÃO E O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF.

2.1. O tema da existência, ou não, de omissão legislativa quanto à definição das possibilidades, condições e limites para o exercício do direito de greve por servidores públicos civis já foi, por diversas vezes, apreciado pelo STF. Em todas as oportunidades, esta Corte firmou o entendimento de que o objeto do mandado de injunção cingir-se-ia à declaração da existência, ou não, de mora legislativa para a edição de norma regulamentadora específica. Precedentes: MI no 20/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22.11.1996; MI no 585/TO, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 2.8.2002; e MI no 485/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 23.8.2002. 2.2. Em alguns precedentes (em especial, no voto do Min. Carlos Velloso, proferido no julgamento do MI no 631/MS, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 2.8.2002), **aventou-se a possibilidade de aplicação aos servidores públicos civis da lei que disciplina os movimentos grevistas no âmbito do setor privado (Lei no 7.783/1989).**

3. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. HIPÓTESE DE OMISSÃO LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL. MORA JUDICIAL, POR DIVERSAS VEZES, DECLARADA PELO PLENÁRIO DO STF. RISCOS DE CONSOLIDAÇÃO DE TÍPICA OMISSÃO JUDICIAL QUANTO À MATÉRIA. A EXPERIÊNCIA DO DIREITO COMPARADO.

LEGITIMIDADE DE ADOÇÃO DE ALTERNATIVAS NORMATIVAS E INSTITUCIONAIS DE SUPERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE OMISSÃO.

3.1. A permanência da situação de não-regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis **contribui para a ampliação da regularidade das instituições de um Estado democrático de Direito (CF, art. 1o).**

Além de o tema envolver uma série de questões estratégicas e orçamentárias diretamente relacionadas aos serviços públicos, a ausência de parâmetros jurídicos de controle dos abusos cometidos na deflagração desse tipo específico de movimento grevista tem favorecido que o legítimo exercício de direitos constitucionais seja afastado por uma verdadeira "lei da selva".

3.2. Apesar das modificações implementadas pela Emenda Constitucional no 19/1998 quanto à modificação da reserva legal de lei complementar para a de lei ordinária específica (CF, art. 37, VII), observa-se que o direito de greve dos servidores públicos civis continua sem receber tratamento legislativo minimamente satisfatório para garantir o exercício dessa prerrogativa em consonância com imperativos constitucionais.

3.3. Tendo em vista as imperiosas balizas jurídico-políticas que demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores, o STF não pode se abster de reconhecer que, assim como o controle judicial deve incidir sobre a atividade do legislador, é possível que a Corte Constitucional atue também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo.

3.4. A mora legislativa em questão já foi, por diversas vezes, declarada na ordem constitucional brasileira. Por esse motivo, a permanência dessa situação de ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis passa a invocar, para si, os riscos de consolidação de uma típica omissão judicial.

3.5. Na experiência do direito comparado (em especial, na Alemanha e na Itália), admite-se que o Poder Judiciário adote medidas normativas como alternativa legítima de superação de omissões inconstitucionais, sem que a proteção judicial efetiva a direitos fundamentais se configure como ofensa ao modelo de separação de poderes (CF, art. 2o).

4. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL (LEI No 7.783/1989). FIXAÇÃO DE PARÂMETROS DE CONTROLE JUDICIAL DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELO LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL.

4.1. A disciplina do direito de greve para os trabalhadores em geral, quanto às "atividades essenciais", é especificamente delineada nos arts. 9o a 11 da Lei no 7.783/1989. Na hipótese de aplicação dessa legislação geral ao caso específico do direito de greve dos servidores públicos, antes de tudo, afigura-se inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 9o, caput, c/c art. 37, VII), de um lado, e o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua a todos os cidadãos (CF, art. 9o, §1o), de outro. Evidentemente, não se outorgaria ao legislador qualquer poder discricionário quanto à edição, ou não, da lei disciplinadora do direito de greve. O legislador poderia adotar um modelo mais ou menos rígido, mais ou menos restritivo do direito de greve no âmbito do serviço público, mas não poderia deixar de reconhecer direito previamente definido pelo texto da Constituição. Considerada a evolução jurisprudencial do tema perante o STF, em sede do mandado de injunção, não se pode atribuir amplamente ao legislador a última palavra acerca da concessão, ou não, do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de se esvaziar direito fundamental positivado. Tal premissa, contudo, não impede que, futuramente, o legislador infraconstitucional confira novos contornos acerca da adequada configuração da disciplina desse direito constitucional.

4.2 Considerada a omissão legislativa alegada na espécie, seria o caso de se acolher a pretensão, tão-somente no sentido de que se aplique a Lei no 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis (CF, art. 37, VII).

4.3 Em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, contudo, não se pode afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão

legítimo, seja facultado ao tribunal competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de "serviços ou atividades essenciais", nos termos do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Isso ocorre porque não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses "serviços ou atividades essenciais" seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos "essenciais".

4.4. O sistema de judicialização do direito de greve dos servidores públicos civis está aberto para que outras atividades sejam submetidas a idêntico regime. Pela complexidade e variedade dos serviços públicos e atividades estratégicas típicas do Estado, há outros serviços públicos, cuja essencialidade não está contemplada pelo rol dos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989. Para os fins desta decisão, a enunciação do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei no 7.783/1989 é apenas exemplificativa (*numerus apertus*).

5. O PROCESSAMENTO E O JULGAMENTO DE EVENTUAIS DISSÍDIOS DE GREVE QUE ENVOLVAM SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DEVEM OBEDECER AO MODELO DE COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES APLICÁVEL AOS TRABALHADORES EM GERAL (CELETISTAS), NOS TERMOS DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI No 7.783/1989. A APLICAÇÃO COMPLEMENTAR DA LEI No 7.701/1988 VISA À JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS QUE ENVOLVAM OS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NO CONTEXTO DO ATENDIMENTO DE ATIVIDADES RELACIONADAS A NECESSIDADES INADIÁVEIS DA COMUNIDADE QUE, SE NÃO ATENDIDAS, COLOQUEM "EM PERIGO IMINENTE A SOBREVIVÊNCIA, A SAÚDE OU A SEGURANÇA DA POPULAÇÃO" (LEI No 7.783/1989, PARÁGRAFO ÚNICO, ART. 11).

5.1. Pendência do julgamento de mérito da ADI no 3.395/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, na qual se discute a competência constitucional para a apreciação das "ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (CF, art. 114, I, na redação conferida pela EC no 45/2004).

5.2. Diante da singularidade do debate constitucional do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de injustificada e inadmissível negativa de prestação jurisdicional nos âmbitos federal, estadual e municipal, devem-se fixar também os parâmetros institucionais e constitucionais de definição de competência, provisória e ampliativa, para a apreciação de dissídios de greve instaurados entre o Poder Público e os servidores públicos civis.

5.3. No plano procedimental, afigura-se recomendável aplicar ao caso concreto a disciplina da Lei no 7.701/1988 (que versa sobre especialização das turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos), no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatção legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF.

5.4. A adequação e a necessidade da definição dessas questões de organização e procedimento dizem respeito a elementos de fixação de competência constitucional de modo a assegurar, a um só tempo, a possibilidade e, sobretudo, os limites ao exercício do direito constitucional de greve dos servidores públicos, e a continuidade na prestação dos serviços públicos. Ao adotar essa medida, este Tribunal passa a assegurar o direito de greve constitucionalmente garantido no art. 37, VII, da Constituição Federal, sem desconsiderar a garantia da continuidade de prestação de serviços públicos - um elemento fundamental para a preservação do interesse público em áreas que são extremamente demandadas pela sociedade.

6. DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIAÇÃO DO TEMA NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESSENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE

INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS Nos 7.701/1988 E 7.783/1989.

6.1. Aplicabilidade aos servidores públicos civis da Lei no 7.783/1989, sem prejuízo de que, diante do caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao juízo competente a fixação de regime de greve mais severo, em razão de tratarem de "serviços ou atividades essenciais" (Lei no 7.783/1989, arts. 9o a 11).

6.2. Nessa extensão do deferimento do mandado de injunção, aplicação da Lei no 7.701/1988, no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF.

6.3. Até a devida disciplina legislativa, devem-se definir as situações provisórias de competência constitucional para a apreciação desses dissídios no contexto nacional, regional, estadual e municipal. Assim, nas condições acima especificadas, se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da justiça federal, ou ainda, compreender mais de uma unidade da federação, a competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça (por aplicação analógica do art. 2o, I, "a", da Lei no 7.701/1988). Ainda no âmbito federal, se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da justiça federal, a competência será dos Tribunais Regionais Federais (aplicação analógica do art. 6o da Lei no 7.701/1988). Para o caso da jurisdição no contexto estadual ou municipal, se a controvérsia estiver adstrita a uma unidade da federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justiça (também por aplicação analógica do art. 6o da Lei no 7.701/1988). As greves de âmbito local ou municipal serão dirimidas pelo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre o local da paralisação, conforme se trate de greve de servidores municipais, estaduais ou federais.

6.4. Considerados os parâmetros acima delineados, **a par da competência para o dissídio de greve em si, no qual se discuta a abusividade, ou não, da greve, os referidos tribunais, nos âmbitos de sua jurisdição, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou**

não, dos dias de paralisação em consonância com a excepcionalidade de que esse juízo se reveste. Nesse contexto, nos termos do art. 7º da Lei no 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento aos servidores públicos civis, ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho (art. 7º da Lei no 7.783/1989, *in fine*).

6.5. Os tribunais mencionados também serão competentes para apreciar e julgar medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, tais como: i) aquelas nas quais se postule a preservação do objeto da querela judicial, qual seja, o percentual mínimo de servidores públicos que deve continuar trabalhando durante o movimento paredista, ou mesmo a proibição de qualquer tipo de paralisação; ii) os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas; e iii) as demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve.

6.6. Em razão da evolução jurisprudencial sobre o tema da interpretação da omissão legislativa do direito de greve dos servidores públicos civis e em respeito aos ditames de segurança jurídica, fixa-se o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria.

6.7. Mandado de injunção conhecido e, no mérito, deferido para, nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis nos 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis.” (grifos nossos)

(STF, Relator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes, MI 670/ES, j. 25/10/2007, DJU 31/10/2008, pp 00001)

Assim sendo, o Supremo Tribunal Federal, ante aos 20 (vinte) anos de mora do Congresso Nacional, entendeu por bem aplicar a Lei n. 7.783/89, em relação ao exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis.

De fato, não houve alteração de sua posição quanto à classificação da norma constitucional que prevê tal direito, pois continuou a classificá-la como norma que reclama a edição de lei para sua efetividade. Entretanto, ante à particularidade do caso, que envolve várias declarações de omissão legislativa pelo Poder Judiciário e atendendo também ao objetivo do Mandado de Injunção, enquanto garantia fundamental posta em favor de qualquer cidadão, o que inclui, por certo, o servidor público, determinou a aplicação de lei já existente, atuando, assim, por analogia.

6. Viabilidade de aplicação da Lei n. 7.783/89 aos servidores públicos

Como se viu no capítulo anterior, a aplicação da Lei n. 7.783/89, aos servidores públicos civis é solução temporária conferida pelo Poder Judiciário à omissão legislativa, de forma a garantir a efetividade do direito fundamental de greve conferido pela Constituição da República aos servidores públicos.

Entretanto, nem todas as suas disposições poderão ser aplicadas, uma vez que existem significativas diferenças entre os regimes jurídicos do trabalhador da iniciativa privada e aquele relativo aos servidores públicos, estando entre elas as seguintes:

- os servidores públicos têm a estabilidade como garantia constitucional, nos termos do artigo 41, ou seja, só podem perder seu cargo por força de sentença transitada em julgado, processo administrativo em que lhe seja assegurada a ampla defesa ou avaliação periódica de desempenho deficitário (a depender de Lei Complementar), não sendo prevista a possibilidade de sua demissão pelo exercício abusivo de greve. Tal possibilidade, portanto, apenas existiria se Emenda Constitucional passasse a prever a hipótese, inadmitindo-se sua disciplina pelo legislador infraconstitucional;

- por seguirem o regime jurídico da Administração e estarem limitados pelo princípio da legalidade, as atribuições, direitos, deveres e remuneração do cargo ocupado pelo servidor é prevista em lei. Portanto, o atendimento das reivindicações das greves promovidas pelos servidores públicos sempre dependerão da anuência do Poder Legislativo, que editará lei modificando aquilo que foi objeto de reivindicação pelos servidores;

- em regra, toda a atividade desenvolvida pelo servidor público é essencial. Desta forma, para que não sejam atingidos direitos fundamentais da sociedade com a restrição da prestação de serviços que lhe preservem a saúde, a integridade física, a segurança etc, o direito de greve do servidor público deve ser mais restrito se comparado ao direito de greve dos empregados da iniciativa privada, não sendo razoável impor-lhes os mesmos percentuais de manutenção do serviço impostos à iniciativa privada, pois o número de cargos públicos para o desenvolvimento de

serviço público, na maioria das vezes, sem que estejam em movimento paredista, são insuficientes ao atendimento das necessidades da comunidade.

Interessante notar a solução prevista em lei para os casos de greve dos trabalhadores da iniciativa privada que desenvolvam **atividades essenciais**:

“Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam **obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.**

Parágrafo único. São **necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.**

Art. 12. No caso de inobservância do disposto no artigo anterior, **o Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis.”**

Assim, neste específico ponto, em se tratando de servidor público civil, como poderá o Poder Público assegurar a prestação dos serviços indispensáveis, se aqueles que os prestam estiverem integrando o movimento paredista? Uma solução possível seria a contratação temporária de pessoal para suprir a necessidade da sociedade. Entretanto, tal contratação demandaria algum tempo, no caso, por exemplo, de serviços que exijam especial formação de quem o presta, como, por exemplo, os profissionais de saúde ou, ainda, professores. Vislumbra-se, então, nestas hipóteses, risco de violação aos princípios da eficiência e, por certo, da permanência, que regem os serviços públicos, podendo resultar em graves danos àqueles que deles dependem, valendo lembrar que na triste realidade brasileira, equivalem às camadas mais humildes da população.

7. Conclusão

Levando-se em conta tudo o que foi exposto neste estudo, verifica-se que a compatibilização do direito fundamental de exercício de greve dos servidores públicos e os direitos individuais fundamentais daqueles que dependem dos serviços públicos não é tarefa fácil.

Embora tardiamente, agiu bem o Supremo Tribunal Federal, ao apresentar uma tentativa de solução ao impasse, viabilizando e dando efetividade ao direito dos servidores públicos, fazendo valer a denominação do “Estado Democrático de Direito”.

Entretanto, como já se expôs, trata-se de solução temporária, que não consegue resolver todos os problemas decorrentes e nem deve se propor a tanto, uma vez que não é autorizado, ao Poder Judiciário, substituir-se ao Legislativo.

A questão deverá contar com a especial atenção e cuidados do legislador infraconstitucional e, ainda, com a devida compreensão dos servidores públicos, que devem sempre se pautar pelos princípios que regem a Administração e, mais especificamente, o serviço público, desde o momento em que ingressam na carreira pública e, também, da sociedade, que deve vislumbrar, em cada servidor, também um cidadão, digno de respeito e merecedor de seus direitos.

Por qualquer prisma que se enxergue a questão, verifica-se a necessidade de atuação urgente do Estado, seja através do Poder Legislativo, ao regular satisfatoriamente o direito de greve, seja através do Estado-Administração, ao conferir aos cidadãos um serviço público adequado e eficaz e garantir todas as condições favoráveis e necessárias àqueles que o prestam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

DA SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

DE MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 17ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella di Pietro. *Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 1998.