

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO**

REGANE BRANSIN QUETES

**DIREITOS SOCIAIS COLETIVOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS:
DOS OBSTÁCULOS ÀS ALTERNATIVAS PARA UMA
EFETIVAÇÃO PROMOTORA DO DESENVOLVIMENTO**

**Curitiba
2017**

REGEANE BRANSIN QUETES

**DIREITOS SOCIAIS COLETIVOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS:
DOS OBSTÁCULOS ÀS ALTERNATIVAS PARA UMA
EFETIVAÇÃO PROMOTORA DO DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem

**Curitiba
2017**

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

Q5d 2017	<p data-bbox="462 873 1276 1019">Quetes, Regeane Bransin Direitos sociais coletivos dos servidores públicos : dos obstáculos às alternativas para uma efetivação promotora do desenvolvimento / Regeane Bransin Quetes ; orientador: Daniel Wunder Hachem. – 2017. 144 f.; 30 cm</p> <p data-bbox="462 1052 1244 1142">Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017 Bibliografia: f. 129-145</p> <p data-bbox="462 1176 1308 1299">1. Servidores públicos. 2. Direitos sociais. 3. Direito à greve. 3. Negociação coletiva de trabalho – Servidores públicos. I. Hachem, Daniel Wunder. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.</p> <p data-bbox="1021 1355 1260 1388">Doris 4. ed. – 341.338</p>
-------------	---

TERMO DE APROVAÇÃO

REGEANE BRANSIN QUETES

DIREITOS SOCIAIS COLETIVOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS: DOS OBSTÁCULOS ÀS ALTERNATIVAS PARA UMA EFETIVAÇÃO PROMOTORA DO DESENVOLVIMENTO

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, na área de pesquisa de Direito Econômico e Desenvolvimento, pela Banca Examinadora abaixo indicada:

Orientador:

Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem
Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR

Examinador:

Prof. Dr. Marco Antônio César Villatore
Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR

Examinadora:

Prof. Dr^a Diana Carolina Valencio Tello
Programa de Pós-Graduação em Direito Universidad del Rosario

Examinador:

Prof. Dr. José Osório do Nascimento Neto
Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR

Curitiba, 31 de Março de 2017.

Dedico este trabalho aos meus amores,
minha família: pai, mãe, irmã, irmão, esposo.

E aos meus mestres e incentivadores

Professor Daniel Wunder Hachem e

Professora Ana Claudia Finger, que

acreditaram em mim,

antes mesmo de eu acreditar.

AGRADECIMENTOS

Meus primeiros agradecimentos se destinam ao meu orientador. Sou uma pessoa extremamente abençoada em ter encontrado o Prof. Daniel Wunder Hachem em meus primeiros passos acadêmicos, ainda na graduação, sempre me apoiando, me possibilitando realizar conquistas, mostrando-me que eu era capaz, acreditando e confiando no meu potencial.

Durante o mestrado não foi diferente, desde que surgiu a ideia de ingressar no mestrado da PUCPR o Prof. Daniel esteve ao meu lado. Sobre o fato de que ele é brilhante, o orientador dos sonhos de qualquer mestrando, todos sabemos, afinal isso é público e notório. E a este jovem ícone do Direito eu agradeço toda a atenção que me dedicou e as exigentes e detalhadas correções realizadas neste trabalho e em outros trabalhos como lhe é peculiar. Mas ao Daniel ser humano, professor vocacionado, preocupado com o crescimento de seus alunos e de quem os cerca, cuidadoso e paciente eu dedico minha eterna gratidão.

Agradeço a minha família que emprega todos seus esforços para que eu alcance meus objetivos, aos meus pais por deixarem de viver suas vidas para viverem a minha, deixarem de viver seus sonhos para viverem os meus. Pai e mãe vocês são fonte de toda minha força, o motivo de toda a minha dedicação!

Meu muito obrigada a minha irmã que se preocupa comigo e com meus afazeres mais do que eu mesma, todo momento ao meu lado, minha amiga mais fiel, a quem nutro meu amor incondicional. Ao meu irmão uma das pessoas mais generosas que eu conheço eu agradeço pelo simples fato de existir em minha vida. Ao meu cunhado Vinicius por todo cuidado com nossa família, melhor agregado que este não há.

Todo meu amor ao meu marido, meu amigo que sempre me acompanhou, me incentivou com ternura e compreensão, mesmo que meus objetivos demandassem dias longes um do outro. Meu amor, que prioriza meu crescimento e me coloca a frente de tudo e todos.

Jamais teria sonhado em fazer mestrado, ser professora se um anjo chamado Ana Claudia Finger não caísse do céu e atravessasse meu caminho. Fui sua aluna na graduação, na pós-graduação, sua ajudante com muito amor e serei sua aluna

pelo resto da vida. Meu maior desejo é ser uma professora como Ana Claudia Finger, que impacta positivamente aqueles que têm a oportunidade única de sentar-se e ouvir uma aula ministrada por ela. Além de ser um ser humano lindo que mudou minha vida, possibilitou que eu acreditasse em mim mesma, e quanto a isso só me cabe amor e gratidão.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) agradeço por investir e financiar meus estudos. Sinto muito orgulho de ser bolsista CAPES do início ao fim do mestrado, ser exemplo e resultado mais uma vez de políticas públicas de educação nesse país.

À PUC/PR que tão bem me acolheu e roubou meu coração, agradeço nas pessoas de Eva Curelo e Daiane Kuster, pessoas devotas pela instituição e que tornaram minha jornada mais divertida e com sabor de amizade (mais especificamente café, guloseimas e tortas salgadas).

Assim como nas pessoas dos professores que tive a honra de ser aluna, em especial: *Alboni Marisa* Dudeque Pianovski Vieira, que me ensinou como a educação pode ser trilhada por um caminho de afeto e boas lembranças; *Carlos Frederico Marés* de Souza e *Heline Sivini* Ferreira, responsáveis por diversos momentos de reflexões e rupturas de pensamentos; Emerson Gabardo, estudioso que me inspira pessoa de caráter intocável que contribui por um país melhor; Flavia Piovesan, educadora dedicada e paciente, mas acima de tudo um ser humano incrível e doce; Luiz Alberto Blanchet, professor contagiante, alegre, e pessoa adorável, que se tornou meu grande companheiro na publicação de artigos; Marco Villatore, docente admirável, advogado a quem me espelho.

Só pude me dedicar a este mestrado graças a amigos queridos que me prestaram inúmeros favores, ninguém mais do que minha amiga Ana Maria Osiecki, meu anjo, foi ela que me possibilitou o afastamento de nosso escritório para me dedicar aos estudos. Não tenho palavras para agradecer tamanha generosidade e carinho, se passarão mil vidas e a minha dívida ainda não terá sido paga. Obrigada de coração minha amiga, nunca esquecerei tudo e todas as vezes que me estendeu a mão.

À minha irmã Raiane, meu braço direito, meu alicerce que resolvia todos os problemas antes mesmo que eu soubesse. À minha amiga Karla mesmo na loucura de sua vida com incontáveis atribuições, inúmeras vezes arrumou um tempinho para me socorrer com gentileza e presteza. À Luciana e Rafael, amigos da vida, amigos

de todas as horas, escalados para aguentar desde os meus dias de cansaços e lamentações até os dias de euforia e de muitos abstracts e correções da ABNT.

Sem dúvidas esta jornada não me trará apenas um título, conheci aqui pessoas impares que levarei para sempre em meu coração. Por uma questão de afinidade, proximidades, alguns carregarei como grandes e verdadeiros amigos. Meus queridos: Alan Bonat, Daiane Kuster, Eloi Pethechust, Emilia de Oliveira, Eva Curelo (por mim chamada de Eva Cruela), Fabio Rezende, Guilherme Hamada, Janaina Bettles, Leonardo de Paiva, Natalia Brasil, Suzana Rossetti. Vocês são os grandes presentes que o mestrado me proporcionou.

Também não poderia deixar de citar em meus agradecimentos nosso saudoso colega Carlos, que nos deixou antes de terminarmos essa jornada, mas que com seu jeito peculiar de defender seus argumentos marcou nossas vidas. Embora não concordasse com uma palavra do que ele dizia foi com grande tristeza que deixei de ser objeto de suas piadas e seu exemplo de pessoa “para quem o capitalismo deu certo”.

Ao NUPED em especial a Prof.^a Ana Claudia Santano agradeço pelas manhãs de discussões, de aprimoramento e de muitas risadas. Foi um prazer compartilhar angústias e momentos felizes com todos.

Por fim, a todos meus amigos, amigas, em especial Amanda e Bruno Pereira e aos familiares (família Bransin e Quetes), sobretudo aos meus afilhados Bruno, Sofia, Maria Fernanda, Maria Julia (que assim me escolheu) e meu cunhadinho Gabriel, pois me fazem querer ser uma pessoa melhor e com muita doçura entenderam por diversas vezes minha ausência.

RESUMO

Os direitos sociais coletivos dos servidores públicos consistem em mecanismos de promoção do desenvolvimento, razão pela qual a inefetividade daqueles pode gerar obstáculos ao fomento deste. Em que pese a ampliação de direitos dos trabalhadores públicos após a Constituição Federal de 1988, a efetivação daqueles tradicionalmente conhecidos como coletivos – sindicalização, greve e negociação coletiva – não acompanhou o grau de tutela desses mesmos direitos assegurados aos trabalhadores privados, havendo uma forte resistência por parte da doutrina, jurisprudência e Estado no que diz respeito ao pleno reconhecimento desses direitos fundamentais aos servidores. Isso fica evidenciado em situações como: (i) a mora do Poder Legislativo em regulamentar mediante lei específica o direito de greve dos trabalhadores públicos; (ii) as decisões do Poder Judiciário que geram práticas antissindicais (como a declaração de inconstitucionalidade pelo STF, na ADI nº 492, de dispositivos da Lei nº 8.112/1990 que asseguravam o direito à negociação coletiva aos servidores públicos federais, bem como a decisão da mesma Corte no Recurso Extraordinário nº 693456, que admitiu a possibilidade de desconto salarial no período de greve); (iii) os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais que defendem uma relação engessada e unilateral entre Administração e servidor público, insuscetível de admitir a negociação coletiva, o que torna este último o mais frágil entre os três direitos sociais coletivos estudados em termos de proteção jurídica. Ocorre que tais posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais contrariam a normatividade de dispositivos da Constituição da República e de tratados e convenções internacionais de direitos humanos, como é o caso de Convenções da Organização Internacional do Trabalho ratificadas pelo Brasil. A partir de uma crítica à resistência ao pleno reconhecimento dos direitos fundamentais sociais de sindicalização, greve e negociação coletiva dos servidores públicos, a reflexão desenvolvida na dissertação parte dos seguintes questionamentos: qual seria o objetivo de uma greve de servidores públicos em que não há possibilidade de negociação coletiva? E qual seria a função de um sindicato representativo dessa classe de trabalhadores se a negociação coletiva for impossibilitada? Observa-se que a atuação dos sindicatos, em razão desses entendimentos restritivos aos direitos de greve e de negociação coletiva dos servidores públicos, acaba se restringindo muitas vezes à ação de confronto com o Poder Público sem resultados efetivos, o que acaba por gerar tragédias como o “massacre do dia 29 de abril de 2015” ocorrido com os professores da rede pública de ensino no Estado do Paraná. Defende-se, portanto, que a ausência de diálogo entre Estado e servidores públicos, sem o verdadeiro respeito aos seus direitos sociais coletivos em sua integralidade, viola preceitos constitucionais e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, bem como o direito à democracia participativa dos cidadãos, constituindo um obstáculo ao desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Direitos sociais. Sindicalização. Greve. Negociação coletiva. Servidores Públicos.

ABSTRACT

The collective social rights of public servants consist of mechanisms to promote development, which means that the ineffectiveness of those rights can create obstacles to development. Despite the extension of the rights of public workers after the Federal Constitution of 1988, the implementation of those traditionally known as collective – unionization, strike and collective bargaining – did not follow the degree of protection of these same rights guaranteed to private workers, facing strong resistance on the part of the scholarship, jurisprudence and State regarding the full recognition of these fundamental rights to the servants. This is evidenced in situations such as: (i) the delay of the Legislative branch in regulating by specific legislation the right to strike of public workers; (ii) decisions of the Judiciary that generate anti-union practices (such as the declaration of unconstitutionality by the Federal Supreme Court, in ADI No. 492, of provisions of Law No. 8.112/1990 that guaranteed the right to collective bargaining for federal public servants, as well as the decision of the same Court in Extraordinary Appeal nº 693456, that admitted the possibility of salary discount in the period of strike); (iii) understandings from scholarship and jurisprudence that defend a unilateral relationship between the Administration and the public servant, unable to admit collective bargaining, which makes it the most fragile among the three collective social rights studied in terms of legal protection. These positions from scholarship and jurisprudence contradict the normativity of provisions of the Constitution of the Republic and of international human rights treaties and conventions, as is the case of International Labor Organization Conventions ratified by Brazil. From a critique of resistance to the full recognition of the fundamental social rights of unionization, strike and collective bargaining of public servants, the reflection developed in the dissertation starts from the following questions: what would be the objective of a strike of public servants in which there is no possibility of collective bargaining? And what would be the function of a syndicate representative of this class of workers if collective bargaining is not possible? It is observed that the actions of the syndicates, due to these restrictive understandings of the rights of strike and collective bargaining of public servants, are often restricted to confronting the public power without effective results, which leads to tragedies such as the “massacre of April 29, 2015” occurred with public school teachers in the State of Paraná. It is argued, therefore, that the absence of dialogue between State and public servants, without the true respect for their collective social rights in their entirety, violates constitutional precepts and international treaties ratified by Brazil, as well as the right to participatory democracy of citizens, representing an obstacle to development.

Keywords: Development. Social rights. Unionization. Strike. Collective bargaining. Public servants.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 SERVIDOR PÚBLICO COMO TRABALHADOR E SUJEITO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS COLETIVOS	14
1.1 Direitos dos servidores públicos garantidos pela Constituição Federal de 1988	14
1.2 Tratados internacionais de direitos humanos, a ampliação de direitos dos trabalhadores públicos brasileiros e o necessário controle de convencionalidade....	28
1.3 A dupla feição dos direitos fundamentais sociais de natureza coletiva dos servidores públicos.....	41
2 OS DIREITOS SOCIAIS DE NATUREZA COLETIVA DOS SERVIDORES PÚBLICOS: ANÁLISE DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL.....	56
2.1 Direito de sindicalização: transformações antes e depois da Constituição de 1988	56
2.2 Direito de greve: da ausência de lei à regulamentação provisória pelo Supremo Tribunal Federal e a possibilidade de “ressubjetivização da dimensão objetiva” do direito fundamental.....	63
2.3 Direito à negociação coletiva: da declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 8.112/1990 à ratificação das convenções da OIT	84
3 A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS DE NATUREZA COLETIVA AOS SERVIDORES PÚBLICOS: MECANISMOS JURÍDICOS DE DESENVOLVIMENTO	94
3.1 A relação entre direitos sociais e desenvolvimento na Constituição Federal de 1988	94
3.2 A possibilidade de negociação coletiva pelos servidores públicos: o diálogo como instrumento para o desenvolvimento democrático	102
3.3 Os direitos sociais coletivos dos servidores públicos nos projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional: análise crítica à luz da Constituição Federal	107
3.4 O massacre de 29 de abril de 2015 aos professores do Estado do Paraná: um exemplo de violação dos direitos sociais coletivos dos servidores públicos	114
4 CONCLUSÃO	122
REFERÊNCIAS.....	129

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi responsável pela extensão dos direitos dos trabalhadores privados para os servidores públicos estatutários, passando a observá-los como trabalhadores sujeitos de direitos e garantias fundamentais, previstos em um rol no texto constitucional que não é taxativo e pode ser ampliado pelos tratados de direitos humanos assinados pelo Brasil.

A relação entre servidor público e Administração Pública é permeada por regime jurídico específico, pois é o servidor que age em nome do Estado, o que justifica para parte da doutrina e jurisprudência a existência de uma relação unilateral que será tratada nesse trabalho, na qual não é possibilitado o diálogo, ou seja, cabe ao servidor público se submeter a decisões unilaterais por parte do Estado.

Este posicionamento, portanto, não permitiu o reconhecimento do direito à sindicalização dos servidores e o direito de greve durante muitos anos, de forma que passaram a ser considerados desde condutas penalmente punidas até serem parcialmente reconhecidos, sobretudo após a CF/88. Isso porque não são livremente exercidos, tendo em vista as práticas antissindicais empregadas pelo próprio Estado, que, ao revés, tem por obrigação a promoção dos direitos fundamentais.

Já a negociação coletiva é ainda mais fragilizada com este posicionamento, não sendo reconhecida aos servidores como um direito, mesmo após adoção e posterior ratificação da Convenção nº 151 da OIT que estabelece expressamente que cabe ao Estado a proteção e promoção das negociações coletivas.

Em face desse quadro, surgem algumas reflexões: qual seria o objetivo de uma greve de servidores públicos em que não há possibilidade de negociação coletiva? E qual seria a função de um sindicato representativo dessa classe de trabalhadores se a negociação coletiva for impossibilitada?

Diante dessas provocações, torna-se necessário um estudo sistematizado sobre os direitos sociais coletivos dos servidores públicos com análise dos obstáculos à sua efetivação e posterior apresentação de alternativas, tendo em vista a importância desses direitos para a promoção do desenvolvimento democrático e a necessidade de seu integral reconhecimento.

Por tudo isso, o presente trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro é destinado a tratar da condição de servidores públicos como trabalhadores sujeitos de direitos sociais coletivos, e se subdivide em três tópicos: (i) no primeiro são analisados os direitos sociais garantidos aos servidores após a Constituição Federal de 1988; (ii) o segundo tem a função de demonstrar a possibilidade de ampliação dos direitos fundamentais dos trabalhadores brasileiros a partir da adoção de tratados internacionais de direitos humanos, com base na teoria de bloco de constitucionalidade, assim como a necessidade de que as decisões e ordenamento jurídico brasileiro deixem de pautar-se apenas no controle de constitucionalidade, mas também passem a observar o controle de convencionalidade; (iii) o terceiro versa sobre a dupla feição dos direitos fundamentais, notadamente dos direitos sociais coletivos dos servidores públicos: sindicalização, greve e negociação coletiva.

O segundo capítulo propõe-se à análise da discussão doutrinária e jurisprudencial acerca dos direitos sociais coletivos, desta feita também subdividido em três tópicos que tratam especificamente de cada direito: (i) o primeiro tópico trata do direito à sindicalização que pode ser considerado pacificamente aceito pela doutrina e jurisprudência, mas que teve diversos contornos ao longo da história, consolidando-se na CF/88; (ii) no segundo tópico, a discussão se mostra mais divergente, pois o direito mencionado é o de greve que não recebeu regulamentação até o momento e, portanto, será defendida no trabalho a possibilidade de ressubjetivização da dimensão objetiva deste direito; (iii) por fim, tratar-se-á do direito à negociação coletiva, que entre os direitos examinados é o mais fragilizado pela doutrina e jurisprudência. Em que pese seja objeto de Convenção da OIT adotada pelo Brasil em 1978 e ratificada apenas em 2010, foi assegurado aos servidores públicos em dispositivo legal declarado inconstitucional por meio de ADI (ação direta de constitucionalidade), causando diversos prejuízos a estes trabalhadores.

O terceiro capítulo é dividido em quatro tópicos e pretende demonstrar ao leitor que os direitos sociais coletivos são mecanismos jurídicos promoção de desenvolvimento: (i) no primeiro tópico, busca-se identificar a perspectiva contemporânea de desenvolvimento, que não o considera simplesmente como crescimento econômico, com uma visão de complexidade que prima pela observância dos direitos sociais; (ii) no segundo tópico, discute-se a necessidade do

reconhecimento da negociação coletiva para a manutenção de diálogo entre servidor e Administração Pública e conseqüentemente a promoção da democracia com fundamento nos ordenamentos constitucional e internacional; (iii) no terceiro tópico, será realizada análise dos projetos de lei em tramitação no Senado ou Câmara de Deputados que podem dirimir as lacunas e conflitos, e, portanto, acabar com a posição do sindicatos como meros mecanismos de confronto; (iv) a fim de exemplificar e comprovar as péssimas conseqüências que o não reconhecimento dos direitos sociais coletivos dos servidores tem ocasionado na sociedade brasileira, será analisado o massacre do dia 29 de abril contra os professores do Estado do Paraná que foram agredidos por exercerem seu direito de greve.

1 SERVIDOR PÚBLICO COMO TRABALHADOR E SUJEITO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS COLETIVOS

Na relação entre Administração e servidor público, não há dúvidas de que é preciso observar peculiaridades adstritas ao regime jurídico administrativo. Afinal esse regime norteia todas as relações do Estado, em decorrência de prerrogativas e sujeições, uma vez que a Administração Pública deve estar comprometida com os valores do Estado Social Democrático de Direito¹.

Contudo, mesmo dentro de todas as peculiaridades, é imprescindível a afirmação dos servidores públicos como trabalhadores, sujeito de direitos fundamentais, em especial após a Constituição de 1988 que foi um marco em relação à extensão de direitos dos trabalhadores privados para os servidores, inclusive em relação aos direitos sociais coletivos.

Sendo assim, o primeiro capítulo se destina a traçar os direitos estabelecidos pela Constituição de 1988, bem como pelos tratados internacionais ratificados pelo Brasil. E o dever do Estado e dos cidadãos em promover e proteger os direitos fundamentais sociais coletivos dos servidores públicos.

1.1 DIREITOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS GARANTIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Neste tópico serão descritas as classificações, subdivisões e nomenclaturas dos agentes públicos, com enfoque nos agentes investidos em cargos públicos denominados servidores públicos, visto que são objetos de estudo do trabalho, assim como as teorias perante o regime jurídico desses agentes. Mas o objetivo principal é a afirmação dos servidores públicos como trabalhadores, que merecem, portanto, o reconhecimento desta condição.

Foram muitas as nomenclaturas utilizadas para referir-se a esses trabalhadores. Desde a Constituição de 1824 eram denominados como empregados públicos. Posteriormente, quando da promulgação da Constituição de 1891 este

¹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o direito de greve dos servidores públicos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. (Coords.). **Direito Administrativo e Interesse Público**: Estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 377-405, p. 378.

termo foi substituído por funcionários públicos, entretanto, somente na Carta de 1934 foi inserido um capítulo específico, intitulado “funcionários públicos”. Dentre suas disposições, havia a determinação de votação do estatuto que entrou em vigor em 1939, contudo, a distinção entre empregados e servidores públicos é mencionada na Constituição de 1988, na qual ocorreu também a verdadeira ruptura quanto aos direitos desses trabalhadores².

Embora a mudança de percepção das nomenclaturas tenha iniciado com o Estado Social, foi a partir da Constituição de 1988 que o servidor público passou a ser observado como cidadão trabalhador, que mesmo investido em função pública, carece igualmente de tutela constitucional e infraconstitucional de seus direitos individuais e coletivos³.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição cidadã”, trouxe mudanças substanciais à sociedade, não apenas relacionadas aos trabalhadores investidos em cargos públicos, mas em todos os setores, uma vez que propõe um novo olhar para a construção democrática com a participação dos movimentos populares. Sendo assim, segundo Eneida Desiree Salgado, a Constituição “traz um texto construído pelas demandas sociais, pela colaboração dos intelectuais, pela participação popular e pelas discussões na assembleia nacional”⁴. Carlos Ayres Britto entende que a Constituição Federal é a “lei de todas as leis [...]”. Esse reconhecimento da Constituição como inicial e derradeiro espaço lógico de toda a axiologia jurídico-democrática transfere para ela, contudo, a mais imediata responsabilidade [...] quanto à concretização do humanismo”⁵.

A afirmação de que houve uma ruptura e o alargamento de direitos dos servidores públicos se justifica ao passo que a CF de 1988 visou à ampliação de direitos e garantias fundamentais. Ademais, esta tratou com maior expressividade dos servidores públicos, garantindo-lhes direitos constitucionais mínimos, como a irredutibilidade salarial. E também, aproximou seus direitos aos dos trabalhadores

² ROCHA, Cármen Lucia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 94.

³ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 25.

⁴ SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 200-202 e 258.

⁵ BRITTO, Carlos Ayres. **O Humanismo como Categoria Constitucional**. Belo Horizonte: Forum, 2016, p. 88.

privados, permitindo a aplicação de alguns incisos do artigo 7º⁶, que versam sobre tais direitos⁷. Além de ter ampliado o rol de direitos destes trabalhadores, atribuindo-

⁶ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

- I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;
- II – seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;
- III – fundo de garantia do tempo de serviço;
- IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;
- V – piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho;
- VI – irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;
- VII – garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;
- VIII – décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;
- IX – remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;
- X – proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;
- XI – participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei;
- XII – salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998);
- XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; (vide Decreto-Lei nº 5.452, de 1943);
- XIV – jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva;
- XV – repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;
- XVI – remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; (Vide Del 5.452, art. 59 § 1º);
- XVII – gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;
- XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;
- XIX – licença-paternidade, nos termos fixados em lei;
- XX – proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;
- XXI – aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;
- XXII – redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;
- XXIII – adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;
- XXIV – aposentadoria;
- XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- XXVI – reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;
- XXVII – proteção em face da automação, na forma da lei;
- XXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;
- XXIX – ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 28, de 25/05/2000);

lhes alguns direitos dos trabalhadores privados urbanos e rurais, como o limite de jornada laboral, descanso semanal remunerado e férias. A Constituição cidadã também traçou o regime constitucional desde a remuneração, até o regime previdenciário desses indivíduos.

Estes trabalhadores, denominados servidores públicos, são agentes públicos e, como pessoas físicas, são responsáveis pelo cumprimento da vontade do Estado, enquanto esse é pessoa jurídica que se divide em três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Cada um deles é reconhecido por suas funções e composto por órgãos com a finalidade de cumpri-las⁸.

Em síntese, “as atividades da Administração, seus poderes, atos, a gestão de seus bens se operacionalizam pelos trabalhos dos servidores públicos, ou seja, pelas pessoas que mantêm o vínculo de trabalho com a Administração”. Portanto, cabe ao servidor “fazer a Administração funcionar”⁹.

Ressalta-se que agente público é gênero e refere-se ao indivíduo que presta serviços, expressando a vontade do Poder Público de forma eventual ou continuada.

a) (Revogada). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 28, de 25/05/2000);

b) (Revogada). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 28, de 25/05/2000);

XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

XXXI – proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;

XXXII – proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos;

XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998);

XXXIV – igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.

Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VII, VIII, X, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIV, XXVI, XXX, XXXI e XXXIII e, atendidas as condições estabelecidas em lei e observada a simplificação do cumprimento das obrigações tributárias, principais e acessórias, decorrentes da relação de trabalho e suas peculiaridades, os previstos nos incisos I, II, III, IX, XII, XXV e XXVIII, bem como a sua integração à previdência social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 72, de 2013).

⁷ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 161.

⁸ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Conflitos coletivos e negociação na função pública: contribuição ao tema de participação em Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 29-31.

⁹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 303.

Ou seja, todos aqueles que agem em nome do Estado, desde o chefe de Estado, até aqueles indivíduos que exerçam eventualmente uma função do Estado¹⁰.

Esses trabalhadores também recebem uma subclassificação, são intitulados servidores titulares de cargos públicos na Administração direta e servidores empregados com vínculo empregatício, que podem se congregam em três modalidades: “funções materiais subalternas”; remanescentes do regime anterior – antes da modificação para regime único; servidores contratados pela égide do artigo 37, IX, da CF, “para atender a necessidade temporária de excepcional de interesse público”¹¹.

Cada agente possui um regime jurídico específico que depende de sua relação com o Estado e do cargo que ocupa, pertencendo assim a determinada espécie. As espécies são classificadas em: agentes políticos; servidores públicos; agentes honoríficos, servidores estatais, particulares em colaboração com a Administração¹². O regime jurídico significa “o conjunto de normas referente aos seus deveres, direitos e demais aspectos da sua vida funcional”, relacionado a cada espécie¹³.

Sendo assim, toma-se servidor estatal como espécie, conforme afirma Celso Antônio Bandeira de Mello, servidor estatal compreende todos os indivíduos que possuem “vínculo de trabalho profissional com entidades governamentais” em todas as esferas, na Administração direta e indireta, sem eventualidade e “vínculo de dependência”¹⁴.

Conforme já mencionado, houve alteração de regimes. Desse modo, passou a ser vigorado o regime único, disposto no artigo 39¹⁵ da Constituição Federal de

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 248-249.

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Idem*, p. 251.

¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Idem*, p. 249-251.

¹³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 313.

¹⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.*, p. 251.

¹⁵ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide ADIN nº 2.135-4).

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

II – os requisitos para a investidura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

III – as peculiaridades dos cargos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

1988: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas”.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello o entendimento de que apenas possam existir servidores públicos em regime único na Administração Pública, não se mostra o mais acertado. Isso porque a Emenda Constitucional nº 19/1998, que alterou o artigo 39 da CF, não tratava somente do regime único. Todavia, a nova redação do dispositivo foi suspensa em sede da ADI nº 2.135-4, resultando na redação acima descrita, gerando diversos debates e indagações quanto aos servidores vinculados à Administração Pública direta, especialmente pela incompatibilidade entre próprios dispositivos constitucionais¹⁶.

Portanto, ficou estabelecido que a Administração direta promove cargos públicos, enquanto a Administração indireta, autarquias e empresas públicas comportam empregos públicos, como determina o artigo 173 da CF¹⁷.

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º.

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 263-264.

¹⁷ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Dessa forma, o vínculo do trabalhador com o Poder Público, pode ser analisado sob a égide de dois critérios: (i) quanto à ocupação, podendo assim ser servidor público temporário ou permanente; e (ii) quanto ao vínculo da relação entre o servidor e o Estado, que pode ser de natureza de Direito do Trabalho ou de direito público¹⁸, comumente chamado de estatutário. Estes são submetidos ao regime jurídico administrativo em consonância com artigo 39 da Constituição Federal da República¹⁹, e por estatuto, regido pelo ente federativo a que esteja vinculado o trabalhador, enquanto os primeiros pela CLT e demais normas trabalhistas, chamados de empregados públicos.

Neste sentido, Odete Medauar menciona que cada espécie de trabalhador possui um regime jurídico, sendo eles: regime estatutário, celetista ou especial. Cada qual norteado por um conjunto de normas, sendo o servidor estatal pelo estatuto, o empregado pela CLT e os de regime especial são aqueles contratados por determinado período de tempo, conforme Lei nº 8.745/1993²⁰.

O regime único estabelecido pelo artigo 39 da CF foi amplamente debatido, tendo em vista as divergências encontradas pela doutrina a este respeito. Dessa forma, Raquel Dias da Silveira catalogou os entendimentos em quatro correntes.

(i) A primeira corrente defende que cada ente poderia adotar um regime jurídico tanto celetista, quanto estatutário, desde que fosse apenas um deles. (ii) A segunda corrente defende o regime estatutário como sendo o regime único, visto que se tratam do regime próprio dos servidores da Administração direta, autarquias e fundações públicas, não sendo possível a adoção de regime celetista. (iii) A terceira corrente cria uma nova hipótese: a mistura entre o regime trabalhista e o estatutário, de maneira que o trabalhador fosse beneficiado da melhor condição que existe em cada um desses regimes dentro dos parâmetros atribuídos pela Constituição. E por fim a corrente que defende a possibilidade tanto de um regime quanto de outro, de forma que dentro da Administração possa haver as duas possibilidades de regime, “desde que eles se submetessem a um conjunto de regras

¹⁸ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Conflitos coletivos e negociação na função pública**: contribuição ao tema de participação em Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 36.

¹⁹ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

²⁰ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 315.

uniformemente aplicáveis a todos os entes mencionados no artigo 39, *caput*, da CR/88”²¹.

Celso Antônio Bandeira de Mello é quem lidera a última corrente. O estudioso afirma que quando menciona o regime jurídico único, aventa tanto sobre o estatutário quanto sobre empregado, mas para o autor o “regime normal” é o do servidor público estatutário que é investido em cargos públicos, e em geral criado por lei. Já a função pública está ligada a cargos de chefia ou de assessoramento, podendo ou não ser ocupado por servidor público. Por fim, os empregos públicos são aqueles ocupados por indivíduos contratados pela égide da CLT, com vínculo permanente²².

Ainda dentro de uma lógica classificatória, os servidores públicos podem ser servidores públicos cíveis e militares mesmo que na Emenda Constitucional nº 18/1998, o legislador tenha modificado as seções II e III do Capítulo VII do Título III da CF, uma vez que antes eram denominadas “Dos Servidores Públicos Cíveis” e “Dos Servidores Públicos Militares” e passaram a ser “Dos Servidores Públicos” e “Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”, refletindo em “lamentável opção” e “falta de cuidado sistemático”²³. A alteração de títulos foi inadequada, uma vez que os servidores militares são servidores públicos na mesma medida que os servidores civis.

Existem as teorias que justificam o vínculo de regime administrativo dos servidores públicos. Estas teorias são denominadas “teorias da função pública”, é por meio deste estudo que se pode definir a natureza do vínculo entre trabalhador e Estado, assim como os princípios a serem aplicados. Em uma concepção clássica, elas se dividem em teoria de direito público e de direito privado, ou também podem ser classificadas em unilateralista e bilateralista. Enquanto a percepção contratualista nasce com o ideário de Estado liberal e autonomia da vontade, a

²¹ SILVEIRA, Raquel Dias da. Princípio da supremacia do interesse público como fundamento das relações de trabalho entre servidores públicos e estado. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. (Coords.). **Direito Administrativo e Interesse Público**: Estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 347-375, p. 367.

²² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 259-260.

²³ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Conflitos coletivos e negociação na função pública**: contribuição ao tema de participação em Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 35.

percepção unilateral tem origem nos filósofos gregos, em que o homem era encarado como um ser político por natureza, em uma perspectiva organicista²⁴.

A teoria do direito privado explica que a relação entre servidores e Estado é como a relação de direito civil contratual, com a presença dos requisitos de “livre consentimento; capacidade de contratar e objeto lícito”, de forma que o indivíduo aja dentro de sua liberdade, como no caso de um concurso público e ser investido no cargo, ao passo que o Estado também estará agindo nos ditames da livre vontade ao admitir o trabalhador. Dentro desta teoria ainda existem inúmeras subdivisões que não serão traçadas, tendo em vista o recorte metodológico²⁵.

Já a teoria de direito público aponta que não existem possibilidades de compatibilização entre o direito privado e a relação destes trabalhadores com o Estado, sendo indispensável a aplicação do direito público nesta relação, uma vez que o Estado depende dos agentes para manifestar sua vontade. Há igualmente a divisão entre a teoria do contrato de direito público e a teoria do ato unilateral. A primeira foi o resultado de atribuir caráter diferenciado ao contrato desta relação, por não se tratar de contrato de direito privado, até os anos 60 foi amplamente defendida por diversos estudiosos brasileiros. A teoria do ato unilateral defende que a relação entre servidor público e Estado deva ser unilateral, e uma relação contratual traria ofensas diretas ao princípio da supremacia do interesse público. Tal teoria subdivide-se em teoria do direito real e do vínculo pessoal. Por fim, tem-se a teoria mista, em que os autores defendem que nesta relação apresentam características de direito público e de direito privado, notadamente no que concerne à prestação pecuniária²⁶.

Todas as teorias são rebatidas em algum ponto pelos críticos. Posteriormente, com o amadurecimento das discussões, observou-se que os regimes não precisavam ser necessariamente estanques, como ocorre no Brasil, onde servidores podem ter suas relações regidas por instrumentos normativos distintos. A preocupação deixa de ser a verificação do regime jurídico, e passa a ser

²⁴ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Conflitos coletivos e negociação na função pública**: contribuição ao tema de participação em Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 105.

²⁵ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 79.

²⁶ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Idem*, p. 87-99.

sobre qual é o regime mais adequado, o de Direito Administrativo ou o de Direito do Trabalho²⁷.

Acima de qualquer classificação ou regime jurídico que regule a relação entre o servidor e o Estado, estes indivíduos são reconhecidos na condição de trabalhadores. Para Cármen Lucia Antunes, trabalhador público é aquele que possui vínculo de emprego com uma pessoa jurídica pública, e por isso possui denominação distinta. Entretanto, ele é um trabalhador que merece respeito à sua condição de trabalhador, frisando que os próprios agentes políticos são servidores públicos, isso porque todos desempenham uma função, que é objeto de contraprestação e estão submetidos a um conjunto de normas²⁸.

Portanto, o servidor público “é, antes de tudo, um trabalhador, titular e merecedor deste status”, possuindo características muito semelhantes aos trabalhadores protegidos pelo Direito do Trabalho. Mas para além da proteção do servidor, a conotação desse como trabalhador traz à noção de função pública um caráter mais profissional, “dentro de uma lógica de eficiência”²⁹.

Esta ideia é defendida por Raquel Dias da Silveira, para quem a “profissão servidor público reveste-se, sim do mais elevado respeito, dignidade e distinção em relação a demais atividades, tendo em vista que o serviço prestado por estes profissionais destina-se ao proveito não somente do tomador (o Estado) mas também ao benefício direto e indireto de toda a sociedade”. Conforme mencionado em outras situações é esse trabalhador que age em nome do Estado, satisfazendo assim seus interesses primários e coletivos³⁰.

Entretanto, até a metade do século XX os servidores públicos não eram vistos dentro dessa óptica, tampouco como cidadãos. Eram considerados apenas como indivíduos que exerciam a vontade estatal, numa relação em que a subordinação era colocada no patamar de essencialidade. Este contexto se modifica na medida em que estes trabalhadores percebem a importância de organizarem-se coletivamente,

²⁷ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 101.

²⁸ ROCHA, Cármen Lucia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 56.

²⁹ SILVEIRA, Raquel Dias da. Princípio da supremacia do interesse público como fundamento das relações de trabalho entre servidores públicos e estado. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. (Coords.). **Direito Administrativo e Interesse Público: Estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 347-375, p. 365-366.

³⁰ SILVEIRA, Raquel Dias da. Idem, p. 366.

bem como pelas conquistas advindas do Estado Social. Principalmente o direito à sindicalização, em que estes agentes passam a pleitear uma mudança em seus regimes jurídicos, tornando-se ainda mais importantes dentro de um contexto de Estado Democrático de Direito. Isso porque se prima pelo avanço de direitos, implicando mudança de postura da Administração Pública, a fim de atender a um mínimo de dignidade e fortalecimento das “instituições democráticas”, por meio de integração dos movimentos sociais³¹.

Conforme já mencionado, apenas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é que esses trabalhadores observaram um avanço significativo, uma vez que as Constituições que lhe precederam tratavam apenas no tocante às responsabilidades dos servidores, sem qualquer preocupação com as condições de trabalho e dignidade destes trabalhadores³².

Para Cármen Lucia Antunes Rocha, embora os servidores sejam trabalhadores, também são regidos por normas constitucionais e legais específicas, o que lhes diferencia dos trabalhadores privados. Especialmente porque na investidura de seus cargos, estão incumbidos a atingir o interesse público. A autora reconhece que com a Constituição Federal de 1988 cria-se a consciência de que os servidores “dão vida à pessoa jurídica”, e muitos direitos dos trabalhadores privados lhes foram estendidos. Cita-se como exemplo o direito de greve e a liberdade sindical, ainda foram estabelecidos princípios constitucionais, assim denominados pela referida autora, com condão de definir a atuação do servidor, sua vinculação para com o Estado, e seus direitos e deveres³³.

Em se tratando de princípios é necessário estabelecer que são diferentes de regras, contudo ambos são espécies do gênero norma. Assim, a doutrina utiliza dois critérios para realizar esta distinção. Daniel Wunder Hachem traça em sua obra *Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público* sobre as duas possibilidades de interpretação, se estabelecendo como duas correntes que se

³¹ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 23-24.

³² ROCHA, Cármen Lucia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 58.

³³ ROCHA, Cármen Lucia. *Idem*, p. 57.

utilizam de critérios diferenciados para retratar a distinção entre as duas espécies de normas³⁴.

A primeira interpretação observa a fundamentalidade da norma. Esta forma apresenta os princípios como mandamento nuclear do sistema, sendo a mais disseminada no Brasil, visto que tem como precursor Celso Antônio Bandeira de Mello³⁵, para quem:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, dispositivo fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. [...] Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.³⁶

A segunda interpretação observa a estrutura lógico-normativa, e tem como um de seus percussores Alexy, para quem os princípios são “mandamento de otimização”, pois permitem uma aplicação gradual, ou seja, pode ser aplicado em uma medida maior ou menor a partir da análise fática do caso concreto³⁷. Isto é, dentro de uma estrutura lógica, os princípios objetivam alcançar a melhor aplicação possível de forma satisfatória, a partir da análise concreta, de modo que a colisão entre dois princípios é resolvida com ponderação e otimizando os resultados³⁸.

Observa-se que as formas interpretativas acima dispostas adotam critérios distintos, portanto, implicam em resultados diversos, conforme explica Daniel Wunder Hachem “se adotada a primeira, a norma que estabelece a reserva de lei em matéria penal [...] será um *princípio*, dada a sua máxima importância para o sistema jurídico penal [...]”. Já na segunda forma de interpretação, “a mesma norma

³⁴ HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

³⁵ HACHEM, Daniel Wunder. *Idem*, p. 128.

³⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 747 e 748.

³⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed., 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 67-68.

³⁸ HACHEM, Daniel Wunder. *Op. cit.*, p. 132.

será considerada como *regra*, eis que impõe uma razão definitiva para decidir, insuscetível de ponderação³⁹.

Em que pese o tema de diferenciação de critério para distinção entre princípio e regras sejam extremamente instigantes, por opção metodológica não há como se atentar mais profundamente ao tema. O que se pretende estabelecer aqui é a diferenciação de princípios e regras, ambos espécies do gênero norma, e que a depender da interpretação adotada determinado instituto pode ser classificado como um ou outro.

Os servidores públicos são protegidos por direitos e princípios estabelecidos na Constituição Federal. A classificação de princípios de proteção aos servidores adotada é de Cármen Lucia Antunes Rocha disposta em sua obra: *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. O princípio da acessibilidade está expresso no artigo 37 da Constituição Federal⁴⁰, e refere-se tanto ao acesso do serviço, quanto à investidura e promoção no cargo público, no que tange a brasileiros, e em casos específicos aos estrangeiros a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998⁴¹. O princípio da inacumulabilidade concerne à impossibilidade de acúmulo de cargos públicos, salvo em hipóteses legalmente permitidas, como no caso de acúmulo de dois cargos de professor. Já o princípio da responsabilidade estatal refere-se a ideia de prevalência de responsabilidade do Estado, recaindo ao servidor responsabilidade apenas na hipótese de dolo ou culpa⁴².

Dentre todos os princípios, o da legalidade remuneratória é imprescindível para o debate que se propõe esta dissertação, uma vez que é pressuposto de grandes discussões que serão travadas nos próximos capítulos, notadamente quanto à possibilidade de negociação coletiva pelos servidores. Trata-se de imposição constitucional de que a remuneração deverá ser regulamentada por lei

³⁹ HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 127.

⁴⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

⁴¹ ROCHA, Cármen Lucia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 143.

⁴² ROCHA, Cármen Lucia. *Idem*, p. 143.

específica, havendo assim o ideário de previsão orçamentária, numa lógica de remuneração compatível com a atividade exercida pelo agente⁴³.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998 surge a noção de verdade remuneratória ligada à transparência e ao acesso de qualquer cidadão ao valor remuneratório percebido pelo trabalhador público⁴⁴. Em síntese, o princípio da legalidade remuneratória significa que apenas a legislação pode estabelecer o valor remuneratório dos servidores⁴⁵. Já o princípio da isonomia se reflete em diversos aspectos, desde o tratamento empregado ao trabalhador, até a questão salarial. Ainda sobre a remuneração, é imprescindível lembrar o princípio da irredutibilidade de vencimentos⁴⁶, que consiste na proteção quanto à redução da retribuição pecuniária legalmente prevista como correspondente ao cargo público, conforme afirma Celso Antônio Bandeira de Mello. E ainda ressalta que se trata de um direito individual, um direito adquirido para os servidores que já usufruam dos valores estabelecidos, desta forma, os vencimentos não podem ser objeto de rebaixamento por Emenda Constitucional⁴⁷.

A partir destas definições, sobretudo quanto à irredutibilidade salarial, é que fica bastante evidenciada a importância da discussão tratada por Daniel Wunder Hachem, uma vez que a adoção dos critérios reflete na definição da norma como princípio ou regra.

Quanto à irredutibilidade de vencimentos se utilizado o critério estabelecido por Celso Antônio Bandeira de Mello seria um princípio, uma vez que segundo o próprio autor, a irredutibilidade dos vencimentos é um direito individual do trabalhador, em se tratando de um “mandamento nuclear” das relações de trabalho, tamanha a importância que se configura, inclusive citado em diversos manuais trabalhistas⁴⁸ seria um princípio, mas se utilizado o critério estabelecido por Alexy seria uma regra, pois insuscetível de ponderação.

Cabe ressaltar que no Curso de Direito Administrativo de Celso Antônio Bandeira de Mello, em nenhum momento o autor define a irredutibilidade salarial

⁴³ ROCHA, Cármen Lucia. Idem, p. 143.

⁴⁴ ROCHA, Cármen Lucia. Idem, p. 287 e 301.

⁴⁵ ROCHA, Cármen Lucia. Idem, p. 143.

⁴⁶ ROCHA, Cármen Lucia. Idem, p. 143.

⁴⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 294.

⁴⁸ Por exemplo: BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTr, 2016.

como princípio. Ele menciona como uma das normas constitucionais dos servidores, e mais, afirma que os vencimentos não podem ser rebaixados, sob pena de violação ao direito adquirido.

Para além das normas constitucionais, o regime jurídico dos servidores públicos federais é regido pela Lei nº 8.112/1990, que também impõe deveres e responsabilidades aos trabalhadores. O não cumprimento de tal lei pode acarretar sanções administrativas que permeiam desde a advertência até a demissão.

De fato, a Constituição Federal foi emblemática para o alargamento de direitos e garantias dos trabalhadores com vínculo estatutário para com o Estado, por tudo que já foi exposto, desde a extensão dos direitos dos trabalhadores privados, até as garantias mínimas e carga principiológica extensa, mas o rol de direitos não é taxativo e pode ser ampliado por meio de tratados internacionais. Essa afirmação será objeto de análise do próximo tópico.

1.2 TRATADOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS, A AMPLIAÇÃO DE DIREITOS DOS TRABALHADORES PÚBLICOS BRASILEIROS E O NECESSÁRIO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

A Constituição da República de 1988 foi pioneira em diversos aspectos. Em relação aos direitos dos trabalhadores públicos preocupou-se com princípios que regem o vínculo e ampliou o direito dos servidores públicos, estendendo-lhes direitos que já eram consagrados pelos trabalhadores privados.

Seguindo todos estes avanços, também foi a Constituição de 1988 que tratou do “princípio da prevalência dos direitos humanos, como princípio fundamental a reger o Estado nas relações internacionais”, trazendo de forma inédita um arcabouço principiológico para orientar o Estado nas relações internacionais, em seu artigo 4^o⁴⁹, sendo a prevalência dos direitos humanos um deles. Nas Constituições

⁴⁹ Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I – independência nacional;
- II – prevalência dos direitos humanos;
- III – autodeterminação dos povos;
- IV – não-intervenção;
- V – igualdade entre os Estados;
- VI – defesa da paz;
- VII – solução pacífica dos conflitos;
- VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;

anteriores, a preocupação se restringia à independência e soberania nacional, que deixa de ser absoluta e torna-se limitada, a partir do momento em que o Estado assume a prevalência dos direitos humanos⁵⁰. Outro avanço significativo é o artigo 5º, §§ 2º e 3º⁵¹, que permite a ampliação do rol de direitos constitucionais fundamentais mediante a incorporação de tratados internacionais⁵², sendo o último incluso pela EC 45/2004⁵³.

Necessário se faz o entendimento do seguinte pressuposto levantado por Flavia Piovesan: os tratados internacionais, enquanto acordos internacionais juridicamente obrigatórios e vinculantes (*pacta sunt servanda*), constituem hoje a principal fonte de obrigação de Direito Internacional⁵⁴. Ainda, a Convenção de Viena, conhecida como lei dos tratados, com fundamentos no princípio da boa fé determina em seu artigo 27 que é vedado: “uma parte invocar disposições de direito interno como justificativa para o não cumprimento do tratado”⁵⁵.

IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X – concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

⁵⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 89-90 e 92.

⁵¹ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 2º – Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

⁵² RAMINA, Larissa. Direito Internacional dos Direitos Humanos e seus reflexos no direito Administrativo: breves apontamentos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. (Coords.). Globalização, direitos fundamentais, e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico socioambiental. **Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 332.

⁵³ Altera dispositivos dos artigos 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.

⁵⁴ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 95- 98.

⁵⁵ Convenção de Viena. (BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 15 dez. 2009. p. 59. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 15 mar. 2014).

Os direitos humanos possuem três pilares éticos: dignidade da pessoa humana; cidadania e justiça social. Esses pilares “se relacionam umbilicalmente, ou seja, a justiça social está estreitamente amparada na noção contemporânea formal e material, sob a ótica da dignidade humana, referencial norteador do Estado Democrático de Direito”⁵⁶. Este reflexo se vê no ordenamento doméstico brasileiro, conforme mencionado apenas na Constituição Federal de 1988, momento em que tais pilares foram traçados.

Mas para que os direitos humanos tenham vigência no ordenamento doméstico, é preciso que o tratado seja incorporado. Quanto à incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos no Brasil a discussão é bastante acalorada e não encontra harmonia entre teoria e jurisprudência, mas em termos metodológicos, pode se dizer que existem quatro correntes, cada qual defendendo uma forma de incorporação e hierarquia dos tratados de direitos humanos: i) a igualdade de hierarquia de tratado e lei federal; ii) status supralegal dos tratados internacionais; iii) a teoria do bloco de constitucionalidade; iv) e, por fim, a supraconstitucionalidade dos tratados internacionais.

Defende-se neste trabalho a teoria do bloco de constitucionalidade. Para Flavia Piovesan, as normas de hierarquia constitucional e que tenham como o objetivo a defesa de direitos humanos, como no caso dos tratados, serão inclusas ao rol de direitos fundamentais, tendo em vista que o artigo 5º § 2º da CF que permitiu a denominada cláusula aberta, possibilitando a ampliação, e assim, o tratado passará a compor o “bloco de constitucionalidade”⁵⁷.

A ideia de bloco de constitucionalidade nasceu no direito francês em 1970, inspirado pelo conceito de bloco de legalidade. Sendo incorporada por outros países, de acordo com suas peculiaridades, principalmente na América Latina, onde a noção de constituições com cláusulas abertas foi bastante aceita, visando à abertura do ordenamento doméstico para a incorporação do ordenamento internacional. Para Daniel Wunder Hachem e Eloi Pethechust é pacificado que o Brasil aderiu o bloco de constitucionalidade, “conforme demostram os trabalhos de

⁵⁶ DELGADO, Gabriela Neves; RIBEIRO, Ana Carolina Paranhos de Campos. Os direitos sociotrabalhistas como dimensão dos direitos humanos. **Lex Magister**. 2013. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doutrina_25379511_OS_DIREITOS_SOCIOTRABALHISTAS_COMO_DIMENSAO_DOS_DIREITOS_HUMANOS.aspx>. Acesso em: 03 fev. 2017.

⁵⁷ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 352.

Ana Maria D'Ávila Lopes, Celso Lafer, Flávia Piovesan, Ingo Wolfgang Sarlet, Valerio de Oliveira Mazzuoli, dentre outros”⁵⁸.

Valerio de Oliveira Mazzuoli defende que os direitos estabelecidos em tratados internacionais de direitos humanos devem ser incorporados ao ordenamento doméstico com caráter de hierarquia constitucional, havendo assim o alargamento do bloco constitucional, com base em três fontes: (i) expressamente na própria Constituição; (ii) implícitos na Constituição; (iii) expressos em tratados internacionais de direitos humanos, do qual o Brasil seja signatário⁵⁹.

Flavia Piovesan menciona que ao permitir a ampliação do rol de direitos por meio de tratados de direitos humanos, a Constituição lhes atribui hierarquia constitucional, com fundamentos nos valores da dignidade da pessoa humana, dos direitos fundamentais e sua natureza. Já os tratados tradicionais, aqueles que não versam sobre direitos humanos, a Constituição lhes auferem força infraconstitucional, com fundamento no artigo 102, III, b⁶⁰, mas supralegal, com base no princípio da boa fé internacional⁶¹.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal entende que os tratados internacionais que não versam sobre direitos humanos possuem hierarquia de lei federal, e, portanto, estão suscetíveis a revogação no caso de lei posterior, o que segundo Flávia Piovesan violaria gravemente os princípios internacionais da boa fé e da *pacta sunt servanda*⁶².

Quanto aos tratados internacionais de direitos humanos ratificados antes da EC nº 45/2004, Flavia Piovesan defende que são materialmente constitucionais, independentemente do quórum recebido no momento da aprovação. E mais, ressalta que os tratados de direitos humanos ratificados antes ou depois de 2004,

⁵⁸ HACHEM, Daniel Wunder; PETHECHUST, Eloi. O direito humano à comunicação prévia e pormenorizada das acusações nos processos administrativos: O desprezo do Superior Tribunal de Justiça ao Pacto de San José da Costa Rica e à Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 590-610, jul./dez. 2015, doi: 10.5102/rdi.v12i2.3466, p. 592-594.

⁵⁹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 36.

⁶⁰ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente:

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

⁶¹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 104, 112 e 113.

⁶² PIOVESAN, Flávia. *Idem*, p. 104, 112 e 113.

possuem aplicabilidade imediata, justamente por se tratarem de direitos e garantias fundamentais. Esta afirmação tem especial importância, pois ao contrário do que alguns autores defendem, a partir da ratificação dos tratados surge a obrigação do Estado, bem como o direito subjetivo dos indivíduos, independentemente de regulamentação legislativa no direito interno⁶³.

Todavia, a aplicabilidade imediata, não significa dizer que o direito fundamental não precisa de regulamentação infraconstitucional, e sim, que gera a obrigação do Estado, como também, direito subjetivo. Além disso, a característica de aplicabilidade imediata disposta no artigo 5º, § 1º impõe que em caso de omissão do Estado, mais especificamente do Poder Legislativo, poderá o Judiciário determinar como será viabilizado o exercício do direito fundamental, se provocado.

Mesmo antes da Emenda, apenas com fundamento no artigo 5º, § 2º, já havia possibilidade da inclusão de tratados de direitos humanos, com hierarquia constitucional e, portanto, com eficácia imediata. Existe posicionamento mais ousado no sentido da hierarquia supraconstitucional, com base nos princípios do Direito Internacional e sua característica *jus cogens*, enquanto o STF de forma mais contida pacificou entendimento de que a hierarquia é supralegal. Segundo Valerio Mazzuoli, o § 3º do artigo 5º foi uma resposta importante para as discussões jurisprudenciais e doutrinárias sempre travadas, mas também trouxe um equívoco, qual seja, o estabelecimento de quórum sem especificações, o que traz uma interpretação ambígua, uma vez que se pode entender que em caso de não atingir o quórum estabelecido, os tratados de direitos humanos podem se incorporar ao ordenamento com status de lei ordinária a depender do entendimento do Legislativo, assim como os tratados incorporados antes da Emenda, conforme disposto acima⁶⁴.

Todas estas discussões refletem no impacto que os tratados internacionais trazem ao ordenamento doméstico. Em relação aos tratados de direitos humanos e o reconhecimento de hierarquia constitucional, existem três possibilidades: (i) estar em conformidade com o direito já exposto na Constituição pátria, o que é muito comum, eis que existem diversos dispositivos que são idênticos aos tratados; (ii) integrar, complementar e ampliar direitos, dentre vários exemplos, cita-se o caso de tortura contra adolescentes; (iii) e por fim, contrariar valores constitucionais

⁶³ PIOVESAN, Flávia. Idem, p. 124, 138 e 139.

⁶⁴ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 37, 44 e 45.

domésticos, como o caso da liberdade sindical⁶⁵, que esta disposta na Convenção 87 da OIT e não foi ratificada pelo Brasil, com fundamentos de que a Constituição Federal de 1988 prima pelo princípio da unicidade sindical. Neste caso, importante mencionar que a postura tomada pelo Brasil não é a mais adequada e demonstra-se como uma conduta atrasada.

A aproximação dos direitos dos servidores públicos com os trabalhadores celetistas, sobretudo no tocante aos direitos sociais coletivos, analisada no primeiro tópico, mostra-se como uma tendência do Direito Internacional, bastante presente em alguns países da América Latina e da Europa em períodos de redemocratização⁶⁶.

Até porque, a internacionalização dos direitos humanos nasce apenas no segundo pós-guerra, com a finalidade de mecanismo de combate a governos totalitários⁶⁷. A Declaração Internacional de Direitos Humanos foi o primeiro documento que expressou o sentimento de internacionalização dos direitos, mas por não conter eficácia jurídica, passou a tornar-se vinculativa e obrigatória apenas em 1966, depois de processo que teve início em 1949. Nesse processo foram incorporados dois tratados internacionais ao documento – o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Pacto dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais – dando origem à Carta Internacional de Direitos Humanos⁶⁸.

Esse documento origina o sistema global de proteção de direitos humanos, que foi fortalecido posteriormente por inúmeros tratados multilaterais que objetivam a mínima proteção dos indivíduos, suas liberdades e direitos fundamentais. A legislação interna de cada país, por sua vez, possui responsabilidade de natureza primária, sendo-lhe permitida a ampliação de garantias, e jamais a redução, com parâmetros naquilo que foi estabelecido pelos tratados internacionais⁶⁹.

⁶⁵ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 156-159.

⁶⁶ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 16.

⁶⁷ LACERDA, Andrey Felipe. O diálogo entre as cortes na proteção regional dos direitos humanos: caso Gomes Lunde e ADPF nº 153. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG**, Belo Horizonte, n. 64, p. 105-131, jan./jun. 2014. doi: 10.12818/P.0304-2340.2014V64P105, p. 106.

⁶⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 215.

⁶⁹ PIOVESAN, Flávia. *Idem*, p. 216-217.

A Declaração Universal define os direitos humanos como universais e indivisíveis, em consonância com a concepção contemporânea dos direitos humanos. Desta forma, a declaração é fruto do conjunto de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais. Sendo assim, a violação de um direito individual, por exemplo, implica em violação a todos os direitos, que devem ser resguardados a quaisquer pessoas⁷⁰.

Quanto ao direito dos trabalhadores, a Organização Internacional de Direitos Humanos (OIT) é extremamente relevante. Foi criada em 1919, mediante o Tratado de Versalhes, com a incumbência de cessar a Primeira Guerra Mundial e, após com o nascimento da ONU em 1945, tornou-se a primeira agência especializada⁷¹, tendo o Brasil como membro participativo desde sua origem⁷².

A OIT possui uma estrutura “tripartite”, composta por “representantes de governos e de organizações de empregadores e de trabalhadores”, com escopo de “formulação e aplicação de normas internacionais do trabalho”, que após ratificação pelos países membros incluíram-se no ordenamento doméstico⁷³.

Sempre muito atuante, a OIT realizou esforços a fim de observar os anseios dos trabalhadores e, portanto, adotou seis convenções que expressavam tais aspirações à época: “à limitação de jornada de trabalho, [...] à proteção à maternidade, à luta contra o desemprego, à definição da idade mínima de 14 anos para o trabalho na indústria e à proibição do trabalho noturno de mulheres e menores de 18 anos”. Houve paralisação do processo de adoção de convenções somente com o advento da Segunda Guerra Mundial⁷⁴.

Em 1944, foi adotada a Declaração de Filadélfia na Conferência Internacional da OIT que originou sua carta de princípios. Observa-se que todo esse processo surgiu antes mesmo da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal de Direitos Humanos. Sendo assim, teve grande influência na construção destas. Com a criação da ONU, a OIT torna-se sua “primeira agência especializada”⁷⁵.

⁷⁰ PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo/SP, v. 35, n. 124, jan./abr. 2005, p. 44-45.

⁷¹ OIT – Organização Internacional do Trabalho. **História da OIT**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/história>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

⁷² OIT – Organização Internacional do Trabalho. Idem.

⁷³ OIT – Organização Internacional do Trabalho. **História da OIT**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/história>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

⁷⁴ OIT – Organização Internacional do Trabalho. Idem.

⁷⁵ OIT – Organização Internacional do Trabalho. Idem.

Em 1998, a Convenção que dispunha sobre a liberdade sindical e de associação e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva também foi adotada o que implica respeito e proteção por parte de todos os Estados membros da organização, independentemente de ratificação. Uma informação importante trazida pela organização foi de que “um dos fatores que impediram o aumento da desigualdade social em alguns desses países, ou fizeram com que ele ocorresse em menor escala, foram às políticas de salário mínimo e os processos de negociação coletiva”⁷⁶.

A OIT preocupa-se com a desigualdade social, portanto, segue uma visão “pluridimensional de proteção ao trabalhador, assegura, ainda, a concretização de sua identidade social, autonomia e reconhecimento, o que em última instância, contribui para a sua inclusão social e coletiva”⁷⁷. Isso porque a organização em sua declaração atribui aos direitos humanos dos trabalhadores uma posição de centralidade normativa. Ou seja, a OIT dentro desta linha afirma que o Direito do Trabalho é uma “das vertentes dos direitos humanos, sobretudo por viabilizar o sustento material do trabalhador, bem como a proteção de sua integridade física e moral”⁷⁸.

Embora o MERCOSUL seja um bloco econômico, merece ser citado, pois certamente influenciado pela OIT, passou a atuar fortemente em relação aos direitos sociais coletivos dos trabalhadores. O bloco nasceu em 1991, por meio do Tratado de Assunção, assinado pelos Estados Partes: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e por último, em 2012, pela Venezuela. Os objetivos principais do MERCOSUL são a livre circulação de bens, e aderência de política comercial comum, sintonia legislativa, e, acima de tudo o regionalismo aberto⁷⁹.

Até a criação do Subgrupo de Trabalho nº 11 o MERCOSUL não tratava de direitos dos trabalhadores, entretanto, sob forte influência de sindicatos e

⁷⁶ OIT – Organização Internacional do Trabalho. Idem.

⁷⁷ DELGADO, Gabriela Neves; RIBEIRO, Ana Carolina Paranhos de Campos. Os direitos sociotrabalhistas como dimensão dos direitos humanos. **Lex Magister**. 2013. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doutrina_25379511_OS_DIREITOS_SOCIOTRABALHISTAS_COMO_DIMENSAO_DOS_DIREITOS_HUMANOS.aspx>. Acesso em: 03 fev. 2017.

⁷⁸ DELGADO, Gabriela Neves; RIBEIRO, Ana Carolina Paranhos de Campos. Os direitos sociotrabalhistas como dimensões dos direitos humanos. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2014, p. 65-77, p. 74-75.

⁷⁹ MERCOSUL – Mercado Comum do Sul. **Saiba mais sobre o MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/index.php/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

movimentos sociais o subgrupo foi criado, e desde então nota-se um quadro evolutivo. O subgrupo é fruto de reunião que aconteceu em Montevidéu⁸⁰, e realizou recomendações aos Estados Partes para que adotassem um rol mínimo de Convenções e Tratados Internacionais da OIT⁸¹, como uma espécie de piso mínimo de direitos dos trabalhadores⁸². Portanto, em 1998 foi ratificada a Declaração Sociolaboral, que tem o intuito de expressar o compromisso dos Estados Partes com os direitos humanos e Convenções da OIT, sobretudo quanto aos princípios e direitos fundamentais do trabalho⁸³. Hoje é denominado Subgrupo nº 10 “das Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”, e expandiu seus objetos de estudo.

Como já mencionado anteriormente, a Declaração Sociolaboral tem como fundamentação oito convenções principais da OIT que compõem um rol mínimo de direitos. Recomendou-se que todos os Estados Partes ratificassem as seguintes Convenções: Trabalho Forçado (Convenções 29 e 105); Liberdade e Negociações Sindicais (Convenções 87 e 98); Discriminação (Convenções 100 e 111); Trabalho Infantil (Convenções 138 e 182). O Brasil é o único que não ratificou todas as Convenções, e apresenta justificativa com base no princípio da unicidade sindical e da cobrança obrigatória de contribuição sindical. A este respeito, cita-se o posicionamento de Cristiano Paixão: “o Brasil está atrasado em relação a 150 países que já ratificaram a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da liberdade sindical”. “Não faz sentido a não ratificação de uma convenção tão importante em um país que almeja um papel de destaque no cenário internacional”⁸⁴.

⁸⁰ VILLATORE, Marco Antônio. Direito do trabalho no MERCOSUL e nas constituições dos estados partes. **Revista de Derecho Internacional y del Mercosur – Direito Internacional e do Mercosul**, Buenos Aires, ano 8, n. 5, p. 49-66.

⁸¹ OIT (Organização Internacional do Trabalho) que passa a existir em 1919, mediante o Tratado de Versalhes, que teve o papel de cessar a Primeira Guerra Mundial, com fundamentos na “justiça social”, e após o nascimento da ONU em 1945, torna-se sua primeira agência especializada. (OIT – Organização Internacional do Trabalho. **História da OIT**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/história>>. Acesso em: 12 dez. 2015).

⁸² ERMIDA URIARTE, Oscar. **MERCOSUR y Derecho Laboral**. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1996, p. 17.

⁸³ VILLATORE, Marco Antônio. Direito do trabalho no MERCOSUL e nas constituições dos estados partes. **Revista de Derecho Internacional y del Mercosur – Direito Internacional e do Mercosul**, Buenos Aires, ano 8, n. 5, p. 49-66.

⁸⁴ TST – Tribunal Superior do Trabalho. **Especialistas afirmam que Brasil deve ratificar convenção da OIT sobre liberdade sindical**. (texto de Dirceu Arcoverde e Mário Correia/CF). Matéria republicada em 27/04/2012. Disponível em: <<https://goo.gl/IYOlAS>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

Mas assim como a Declaração Universal de Direitos Humanos foi um dia, a Declaração Sociolaboral não possui força cogente e conseqüentemente eficácia jurídica, sendo apenas um referencial, uma recomendação⁸⁵, encontrando portanto imensas dificuldades para sua aplicação e cumprimento. Isso se torna evidente quando um de seus Estados Partes nega-se a ratificar Convenção que integra o rol mínimo estabelecido.

O grande problema enfrentado pelo MERCOSUL hoje é a ausência de unidade entre os países, que adotam medidas isoladas, sobretudo quanto ao Direito do Trabalho. Portanto, segundo Marco Villatore é preciso que haja harmonização legislativa⁸⁶, pois, o fortalecimento do processo de integração regional do MERCOSUL é de suma importância para diminuir as assimetrias que se encontram nos Estados Partes e que podem gerar conflitos de interesses no bloco econômico, como já acontece no caso de dumping social.

A grande resistência quanto à ratificação da Convenção sobre Liberdade sindical pelo Brasil, é o princípio da unicidade sindical consagrado pela Constituição Federal de 1988. Contudo, é preciso ressaltar que o artigo 22⁸⁷ do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos estabelece o direito à liberdade sindical e foi devidamente ratificado. Sem qualquer reserva, evoca-se, portanto, o artigo 27 da Convenção de Viena.

A violação aos direitos dos trabalhadores estabelecidos em tratados internacionais não é isolada à liberdade sindical. Um caso elucidativo é o mal ferimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa em caso de processos administrativos disciplinares contra servidores públicos no Brasil. A fim de proteger o

⁸⁵ BARBOSA, Mário dos Santos. **Mercosul e as Migrações – A Construção de Políticas Públicas Regionais**: Trabalho e Previdência Social. Exposições e Debates. MTE: 2008, p. 99.

⁸⁶ VILLATORE, Marco Antônio; GOMES, Eduardo Biacchi. **Aspectos Sociais e Econômicos da Livre Circulação de Trabalhadores e o Dumping Social**. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/32205-38315-1-PB.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

⁸⁷ 1. Toda pessoa terá o direito de associar-se livremente a outras, inclusive o direito de construir sindicatos e de a eles filiar-se, para a proteção de seus interesses.
2. O exercício desse direito estará sujeito apenas às restrições previstas em lei e que se façam necessárias, em uma sociedade democrática, no interesse da segurança nacional, da segurança e da ordem públicas, ou para proteger a saúde ou a moral públicas ou os direitos e liberdades das demais pessoas. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desse direito por membros das forças armadas e da polícia.
3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que Estados Partes da Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam ou aplicar a lei de maneira a restringir as garantias previstas na referida Convenção.

contraditório e ampla defesa, é imprescindível que a Administração Pública descreva de forma específica e detalhada no momento da instauração do processo administrativo todas as acusações e condutas imputadas ao trabalhador. Porém, a prática adotada pela Administração, e aceita pelo STJ, é de que isso seja realizado apenas no indiciamento, havendo assim violação a diversos preceitos do ordenamento interno, bem como pelo Pacto de San José da Costa Rica⁸⁸.

Outro caso de violação ao contraditório e a ampla defesa, desta vez tendo como responsável o Supremo Tribunal Federal é a súmula vinculante de nº 5, com o entendimento de que a ausência “de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”.

Ainda, outra situação relacionada aos servidores públicos extremamente peculiar é o direito social coletivo à negociação coletiva, uma vez que o Brasil ratificou a Convenção nº 151 da OIT em 2010, foi regulamentado pelo ordenamento interno e por meio de instrumento de controle de constitucionalidade foi declarado inconstitucional. Este exemplo será explicado nos próximos capítulos.

Dentro das perspectivas de prevalência de direitos humanos, bloco de constitucionalidade e a inclusão dos tratados internacionais de direitos humanos, a noção de controle de constitucionalidade é insuficiente, sendo necessária a discussão quanto ao controle de convencionalidade, em que o Judiciário deverá avaliar não só a compatibilidade com a Constituição Federal, mas também com tratados internacionais.

Segundo Ingo Sarlet, a nomenclatura controle de convencionalidade foi “difundida no Brasil” por Valerio Mazzuoli, e quer dizer da possibilidade de controle do ordenamento doméstico não só pelo parâmetro da Constituição, mas também pelos tratados de direitos humanos ratificados pelo Estado⁸⁹.

O controle de convencionalidade era direcionado ao Poder Legislativo e Executivo, cabendo-lhes a obrigação de respeitar e promover os dispositivos internacionais. Contudo, depois dos estudos apresentados por Valerio Mazzuoli,

⁸⁸ HACHEM, Daniel Wunder; PETHECHUST, Eloi. O direito humano à comunicação prévia e pormenorizada das acusações nos processos administrativos: O desprezo do Superior Tribunal de Justiça ao Pacto de San José da Costa Rica e à Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 590-610, jul./dez. 2015, doi: 10.5102/rdi.v12i2.3466, p. 592-594.

⁸⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais. Controle de Convencionalidade dos Tratados Internacionais**. 10 de abril de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-10/direitos-fundamentais-control-e-convencionalidade-tratados-internacionais>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

abre-se a possibilidade do controle de convencionalidade instrumentalizado pelas mãos dos magistrados. Este controle pode ser difuso ou concentrado, formando, assim bloco de convencionalidade⁹⁰.

O que precisa ficar extremamente claro é que não basta que a legislação doméstica esteja em consonância com a Constituição, é imprescindível que ela esteja em conformidade com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado⁹¹.

Quanto aos tratados comuns, haveria segundo Valerio Muzzoli controle de supralegalidade, enquanto para os tratados de direitos humanos, de convencionalidade. Ambos devem ser exercidos, pelos órgãos jurisdicionais internos, mas o controle de supralegalidade, apenas por via do controle difuso, enquanto o controle de convencionalidade pelo controle difuso, nos termos do artigo 105, III, da Constituição⁹² e pelo controle concentrado, com base na Emenda nº 45/2004, tendo em vista a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais⁹³.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que é o sistema regional a qual pertence o Brasil, realizou diversas vezes o controle de convencionalidade exatamente por omissão dos Estados, portanto, serão citados alguns casos em que os direitos violados eram direitos sociais dos trabalhadores e foi aplicado o controle de convencionalidade.

Esse sistema nasceu com a Convenção Americana de Direitos Humanos, sendo instituído em 1978, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica⁹⁴ e continha em seu rol de direitos classificados tradicionalmente como individuais, civis e políticos, e somente em seu artigo 26 tratava da progressividade dos direitos sociais. Em 1988 surge o Pacto de San Salvador que expande o rol de direitos, preocupando-se também com os direitos sociais⁹⁵.

⁹⁰ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 99-100.

⁹¹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Idem*, p. 148.

⁹² Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça: II – julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

⁹³ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 148.

⁹⁴ PIOVESAN, Flávia. Força integradora e catalisadora do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: desafios para a pavimentação de um constitucionalismo regional. In: OTERO, Paulo; QUADROS, Fausto de; SOUSA, Marcelo Rebelo de. (Orgs.). **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 3.

⁹⁵ PIOVESAN, Flávia. *Idem*, p. 3.

O primeiro litígio em que a Corte Interamericana classificou como caso que versava sobre violação a direitos sociais, econômicos e culturais, foi justamente sobre o direito de manifestações dos servidores públicos, conhecido como caso Baena Ricardo e outros Vs. Panamá⁹⁶, onde 270 trabalhadores foram despedidos de maneira arbitrária após participarem de manifestação pelo reajuste salarial. Estes trabalhadores foram acusados injustificadamente de conivência com suposto golpe militar⁹⁷.

O Estado foi condenado a adimplir as dívidas trabalhistas, bem como a pagar indenização a título de dano moral e obrigado a reintegrar os servidores públicos, com fundamentos nos princípios da legalidade, irretroatividade, garantia e proteção judicial, e liberdade sindical⁹⁸. Foi a primeira vez em que a Corte aplicou tanto o Pacto de San José da Costa Rica, quanto o protocolo adicional de San Salvador. Isto porque reconheceu que o direito à liberdade sindical é inerente ao direito humano do trabalhador, e se houve ratificação do protocolo por parte do Estado, este tem o dever de respeitar tal direito⁹⁹.

O caso dos trabalhadores demitidos do congresso Vs. Peru, em que trabalhadores também foram demitidos por exercerem seus direitos de liberdade, teve especial contribuição no que tange à afirmação e especificação do controle de convencionalidade interno na América, que havia sido tratado pela primeira vez no caso *Almoxid Arellano e outros Vs. Chile*. Mas o termo “controle de convencionalidade” foi citado pela Corte pela primeira vez em 2006, mais especificamente no voto proferido pelo juiz Sergio Garcia Ramirez¹⁰⁰. No episódio

⁹⁶ PRONER, Carol. Sistema Internacional de Proteção de Direitos Humanos: A Efetividade dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Unibrasil**, n. 07, jan./dez. 2007, p. 15-44, p. 23.

⁹⁷ INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Caso of Baena-Ricardo et al. vs. Panamá**. Judgment of February 2, 2001. (Merits, Reparations and Costs). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_72_ing.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017.

⁹⁸ PRONER, Carol. Sistema Internacional de Proteção de Direitos Humanos: A Efetividade dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Unibrasil**, n. 07, jan./dez. 2007, p. 15-44, p. 23.

⁹⁹ LONG, Soraya. Aciertos y desaciertos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Baena Ricardoy otros vs. Panamá (Caso Ley 25). **Revista Cejul – Debates sobre Derechos Humanos y Sistema Interamericano**, ano IV, n. 5, dic. 2009, p. 38-49. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24252.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

¹⁰⁰ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 3. ed. rev., ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 96-97.

dos trabalhadores demitidos do congresso, foi expressamente defendido que cabe aos magistrados o controle de convencionalidade¹⁰¹.

Apenas a título de curiosidade menciona-se o caso Demir e Bayakara Vs Turquia, quando os direitos sociais dos servidores públicos foram objeto de análise da Corte Europeia de Direitos Humanos: os fatos referem-se ao acordo coletivo celebrado em 2008 pelo sindicato e o governo, que posteriormente veio a ser declarado nulo, com fundamento na impossibilidade de acordo coletivo realizado por sindicato de servidores públicos. O julgamento foi um rompimento ao posicionamento meramente ligado aos direitos do sistema regional, vez que a Corte Europeia entendeu que mesmo que a Convenção Europeia não trate do direito de greve para servidores públicos, os tratados e convenções do sistema global atribuem este direito. Portanto, deveria ser estendido aos servidores públicos da Turquia¹⁰².

Uma questão bastante interessante é que em todos esses casos fica evidente a dupla titularidade, multifuncionalidade em feixe completo de pretensões dos direitos sociais, uma vez que seguindo trajetória da visão contemporânea de direitos humanos, estes são interdependentes, e decisões que versam sobre direitos sociais foram diversas vezes fundamentadas por direitos individuais. Para tanto, passa-se a travar a discussão quanto à dupla feição dos direitos fundamentais sociais de natureza coletiva dos servidores públicos.

1.3 A DUPLA FEIÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS DE NATUREZA COLETIVA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Agora, passa-se a tratar da multifuncionalidade dos direitos sociais coletivos dos servidores públicos, assim como da sua dupla titularidade. Todos os preceitos trazidos neste primeiro capítulo são pressupostos essenciais para que o leitor entenda as conclusões que serão apresentadas e defendidas ao final do trabalho, portanto, opta-se desde o primeiro tópico por apresentar quais as classificações que serão adotadas e posicionamentos que aqui são considerados os mais acertados.

¹⁰¹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Idem*, p. 96-98.

¹⁰² **Palestra proferida na Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho** – ENAMAT, em 20 de agosto de 2014, às 16h00. Transcrição realizada pela Divisão de apoio e registro taquigráfico do TST. Revisão final do texto pela assessoria da Direção da ENAMAT.

Contudo, o tópico 1.3 possui especial importância, pois é a partir dele que se verificará a interdependência dos direitos fundamentais, e se demonstrará o quanto a resistência na efetivação dos direitos sociais dos trabalhadores, denominados servidores públicos, viola todo o conjunto de direitos fundamentais.

Por opção metodológica a conceituação e contexto histórico de todos estes direitos coletivos serão tratados no capítulo 2 – que reserva um tópico para cada um. Neste tópico, a primeira premissa a ser estabelecida é que os direitos de sindicalização, greve e negociação coletiva são direitos fundamentais. Portanto, são instrumentos contra as majorias, detentores de posições jurídicas em face do Estado. Isso significa dizer que são “um trunfo contra o Estado, contra o governo democraticamente legitimado”¹⁰³.

Conforme já mencionado, a Constituição Federal brasileira de 1988 trouxe mudanças substanciais e paradigmáticas quanto ao regime jurídico dos servidores públicos, assim como estendeu os direitos fundamentais dos trabalhadores da iniciativa privada para estes cidadãos, entre eles, os direitos sociais coletivos acima citados¹⁰⁴.

No Brasil, a afirmação de que esses direitos são dotados de jusfundamentabilidade é bastante fácil, pois a Constituição Federal brasileira assim os hierarquiza e os intitula como direitos sociais no artigo 6º. Da mesma forma como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho¹⁰⁵, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e, por fim, assistência aos desamparados, e transporte. Os direitos coletivos dos trabalhadores estão

¹⁰³ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais**: trunfos contra a maioria. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 17.

¹⁰⁴ ROCHA, Cármen Lucia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 339.

¹⁰⁵ Segundo Maira Marques da Fonseca “O trabalho se constitui como categoria fundante do mundo das pessoas, de acordo com Sérgio Lessa, por atender à necessidade primeira de toda sociabilidade de cultura dos meios de produção e subsistência fundamentais à manutenção da vida; e por fazê-lo como ‘determinação ontológica decisiva do ser social’, transformando o mundo natural e os próprios seres humanos”. (FONSECA, Maira Marques da. **Redução da jornada de trabalho a partir do sistema capitalista de produção**: Fundamentos Interdisciplinares. Curitiba, 2011. 211f. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011, p. 9.)

dispostos nos artigos 8º, 9º, 10 e 11¹⁰⁶, e o artigo 7º trata dos direitos individuais dos trabalhadores.

A promoção dos direitos fundamentais é um dos objetivos do Estado Democrático de Direito brasileiro¹⁰⁷, com fundamento expresso no artigo 1º da CF. Os direitos estabelecidos no título II da CF – que leva o nome “Dos direitos e garantias fundamentais” e engloba os artigos 5º ao 17, incluindo todos os direitos acima mencionados – apresentam-se como rol exemplificativo, de forma que direitos esparsos e estabelecidos em tratados internacionais, como já mencionado, podem ampliar o rol de direitos fundamentais, conforme artigo 5º, §§ 2º e 3º da CF.

Para Paulo Bonavides, direitos fundamentais são aqueles assim estabelecidos pelo ordenamento jurídico e caracterizados por critérios formais e materiais¹⁰⁸. Os critérios formais dividem-se em dois: um que caracteriza o direito fundamental, como aqueles descritos na Constituição, e outro aqueles que “receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou segurança, que são imutáveis ou pelo menos de mudança dificultada”, sendo este o critério formal¹⁰⁹. Enquanto o critério material resume-se à consciência de que os direitos fundamentais modificando-se de acordo com a forma de governo e de Estado¹¹⁰.

Quanto à internacionalização dos direitos humanos, conforme já se estabeleceu no item 1.2, acontece em um contexto específico e necessário, mas cada ordenamento interno possui seus direitos fundamentais e garantias, justamente assegurados pelo Direito Internacional¹¹¹. Dos processos revolucionários do século XVII é que emergem os direitos fundamentais conhecidos como de liberdade e

¹⁰⁶ Segundo Carolina Zancaner Zockun tais artigos aliados aos artigos 1º, 3º, 5º, 23 e 170 fundamentam o Estado Social. (ZOCKUN, Carolina Zancaner. A intervenção do estado na ordem social e o direito ao trabalho. In: SPARAPANI, Priscila; ADRI, Renata Porto. (Coords.). **Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social**: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 205).

¹⁰⁷ “El constitucionalismo social del siglo XX, dio como fruto el reconocimiento y protección de los derechos sociales y económicos y tuvo en nuestro país su cristalización en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, acusando una tendencia a marcar la función social de los derechos y estructurar un orden social y económico que permitiera a todos los hombres una igualdad de oportunidades y un ejercicio real y efectivo de las libertades y los derechos” (ÁVALOS, Eduardo. Los Empleados Públicos Interinos y el Alcance de la Tutela Sindical. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fé, vol. 1, n. 2, p. 39-57, jul./dec. 2014, doi: www.dx.doi.org/10.14409/rr.v1i2.4617, p. 40).

¹⁰⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 560 e 561.

¹⁰⁹ BONAVIDES, Paulo. *Idem*, p. 561.

¹¹⁰ BONAVIDES, Paulo. *Idem*, p. 561.

¹¹¹ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 529.

passam a ser inclusos nas Constituições dos Estados, após a substituição do Estado Liberal pelo Estado Social é que os novos direitos, ditos como sociais, tornam-se objeto de preocupação do Estado¹¹².

Os direitos fundamentais têm eficácia imediata, inclusive, este é um dos argumentos que atribuem o direito subjetivo aos cidadãos em caso de ratificação de tratados de direitos humanos. Mas, como se sabe em alguns casos, como a greve, há necessidade que leis infraconstitucionais regulamentem o direito. Sendo assim, existe uma relação direta entre o direito fundamental e a legislação infraconstitucional, pois, o legislador¹¹³ encontra-se vinculado a jusfundamentalidade do direito, que para ser usufruído “depende, muitas vezes, e decisivamente, da atividade criadora ou conformadora do Estado e, particularmente, do legislador”¹¹⁴.

Há, portanto, uma composição entre o enunciado constitucional e o enunciado legal¹¹⁵. Por exemplo, no que se refere ao direito de greve dos servidores, há necessidade de lei específica que o regulamente para que não haja conflito com outros direitos como o da prestação continuada de serviço público¹¹⁶. O enunciado normativo “é o próprio texto”, já a norma, trata-se “de construção hermenêutica” e o direito fundamental refere-se “ao bem jurídico protegido pela norma”¹¹⁷.

Um mesmo direito fundamental pode exercer várias funções dentro do ordenamento jurídico, podendo ser encarado como feixe de posições jurídicas jusfundamentais, como um conjunto de posições jurídicas que emanam do mesmo

¹¹² HACHEM, Daniel Wunder. **Mandado de injunção e direitos fundamentais**: uma construção a luz da transição do Estado Legislativo ao Estado Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 41.

¹¹³ Cabe ressaltar que o legislador limita sua atuação na Constituição Federal, “uma vez caber a esta estabelecer os limites formais e materiais a serem respeitados pela legislação”. (NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Uma ideia de Constituição. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 1, n. 1, p. 111-145, jan./abr. 2014, doi: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i1.40251>, p. 139).

¹¹⁴ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 155-179.

Neste sentido também se manifesta: HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. 2014. 614f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014, p. 142-144.

¹¹⁵ NOVAIS, Jorge Reis. Op. cit., p. 179.

¹¹⁶ HACHEM, Daniel Wunder. Op. cit. [**Tutela administrativa...**], p. 178.

¹¹⁷ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade dos direitos fundamentais (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, jul./dez. 2013, p. 625.

direito, sendo assim, dotado de multifuncionalidade. Portanto, dentro da dessa lógica, todos os direitos fundamentais têm uma faceta defensiva e prestacional¹¹⁸:

A função de defesa refere-se ao dever do Estado de não afetar o bem jurídico protegido pelos direitos fundamentais, de forma a abster-se, agir negativamente, por exemplo, não violar a moradia, não tolher o direito de greve. Já a função de prestação requer do Estado uma postura de prestações positivas que visem a proteção e promoção de determinado direito fundamental. Desta feita, o mesmo direito fundamental que impõe uma prestação negativa por parte do Estado, determina deste um dever de agir para que de maneira satisfatória implemente o conteúdo desse direito fundamental.

A função de prestação divide-se em prestação fática ou material e prestação normativa. A primeira refere-se a prestações no mundo dos fatos, no mundo material, como a execução de serviços de saúde e educação. Enquanto a prestação normativa refere-se ao dever do Estado quanto a criação de normas jurídicas, para que haja satisfatória proteção e promoção do direito fundamental¹¹⁹.

Por sua vez, a prestação normativa divide-se em prestação de organização ou procedimento, que impõe ao Estado o dever de criar órgãos ou organização estatal, por meio de normas, que promovam e implementem o direito fundamental, assim como procedimentos que fixem de forma abstrata e geral as regras procedimentais para proteção, implementação e tutela daquele direito que serão observadas em todos os casos. E prestação de proteção, onde cabe ao Estado o dever de criar normas jurídicas que protejam o cidadão titular de direito fundamental contra terceiros¹²⁰.

A diferença entre a função defensiva e a função de prestação normativa de proteção é que enquanto a primeira determina ao Estado o dever de abstenção, a fim de não violar os direitos fundamentais, a segunda implica em prestação

¹¹⁸ HACHEM, Daniel Wunder. Op. cit. [**Tutela administrativa...**], p. 131.

¹¹⁹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed., 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 196-203; e HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. 2014. 614f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014, p. 130.

¹²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 16, n. 61, p. 90-125, jan./mar. 2007, p. 107, 109, 111 e 115.

normativa do Estado, a fim de que particulares não violem direito fundamental de titularidade de determinado cidadão.

Os direitos fundamentais ainda são caracterizados pela dupla dimensão (i) subjetiva: possibilidade de exigir do Poder Público medidas prestacionais ou defensivas com vistas à tutela do direito; (ii) objetiva: obrigação dos Estados de tomarem medidas de promoção e proteção dos direitos fundamentais, independentemente “do vínculo subjetivo jurídico do cidadão”¹²¹. A dupla dimensão dos direitos fundamentais é de suma importância para a proposta que será apresentada no capítulo 2 em relação ao direito de greve.

Ademais, toda explicação quanto a multifuncionalidade e dupla dimensão dos direitos fundamentais é imprescindível para que se rompa com o clássico entendimento de que direitos de liberdades remetem a prestações negativas do Estado, e os direitos sociais prestações positivas, uma vez que o conteúdo dos direitos fundamentais é multifacetado, enfeixa-se em posições jurídicas distintas.

Portanto, todo direito implica em prestação positiva e negativa, havendo uma interdependência dos direitos sociais e os de liberdade (assim tradicionalmente classificados). Não existem “direitos gratuitos e direitos caros”, uma vez que todos remetem algum tipo de custo, bem como demandam proteção estatal, em face de terceiros. Explicando esse contexto, Carbonell que trata da indivisibilidade e da interdependência dos direitos, afirmando um mesmo direito contém “pretensões híbridas”. Desta maneira, um direito social também tem conteúdo de direitos de liberdade e vice-versa. E, seguindo a mesma linha de vários autores, cita um direito ligado aos trabalhadores, neste caso, a liberdade de trabalho que antecede o direito social ao trabalho¹²².

Em resumo, segundo Robert Alexy, um “direito fundamental completo é um feixe de posições de direitos fundamentais”, em que contempla funções de respeito,

¹²¹ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade dos direitos fundamentais (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, jul./dez. 2013, p. 643-647.

¹²² CARBONELL, Miguel. Los Derechos Sociales: elementos para una lectura en clave normativa. **Cadernos da Escola Judicial do TRT da 4ª Região**, n. 03, p. 34-57, 2010. Disponível em: <<http://siabi.trt4.jus.br/biblioteca/acervo/Doutrina/artigos/Cadernos%20da%20Escola%20Judicial/2010/Cadernos%20da%20Escola%20Judicial,%20v%202,%20n%2003,%20p%2034-57,%202010.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2015, p. 47.

proteção e promoção, conferindo diferentes pretensões aos seus titulares e impondo funções ao Poder Público¹²³ que podem ser de defesa ou de prestação.

Com o nascimento do Estado Social, de acordo com Carlos Ari Sundfeld, o “Estado deixa seu papel não intervencionista para assumir nova postura”, transformando-se de fato num Estado preocupado com o social, proporcionado ao cidadão “prestações positivas, tornando-se um agente do desenvolvimento e da justiça social”¹²⁴. Na mesma senda, Ana Claudia Finger aduz que após “evolução civilizatória” o Estado sofreu mudanças, passando a promover a garantia do bem-estar dos indivíduos, “a supressão das desigualdades e a efetivação da dignidade humana”. Com o Estado Social observa-se o “crescente aumento das funções públicas para a concretização das demandas coletivas”¹²⁵.

Para Carlos Frederico Marés de Souza Filho, “o Estado evoluiu e seu direito também, passando a intervir profundamente na sociedade, entrando no controle da ordem econômica, interferindo na distribuição de riquezas, de benefícios sociais, de saber. O Direito construiu novos conceitos, institutos e razões, sem perder, porém, a ligação com a cultura contratual e constitucional, da aquisição de direitos, e da propriedade, como a suprema liberdade”¹²⁶.

Dentro desse contexto, a partir de reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e proteção contra infortúnios derivados da atividade laboral, é que os direitos sociais ganharam força. Contudo, os movimentos de trabalhadores defendem “que não se trata de substituir a caridade privada por uma caridade pública, mas sim de gerar um conjunto de direitos que protejam os trabalhadores e suas famílias”. Para tanto, a responsabilidade do Estado deve ser

¹²³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed., 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 249.

¹²⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 54-55.

¹²⁵ FINGER, Ana Cláudia. Serviço Público um instrumento de concretização de Direitos Fundamentais. **A & C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, v. 12, p. 142-165, 2003.

¹²⁶ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os direitos indivisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. (Orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 307-308, p. 315.

entendida como uma responsabilidade jurídica de hierarquia constitucional e o trabalhador um sujeito de direitos¹²⁷.

Em análise bastante interessante, Wilson Ramos Filho explica que a criação dos direitos sociais dos trabalhadores foi uma forma de desenvolvimento do capitalismo, uma vez que as lutas dos trabalhadores obrigaram o Estado acatar suas reivindicações, e, portanto, nasce o Direito Capitalista do Trabalho¹²⁸. Ainda assim, segundo Giovanni Alves, os direitos sociais trabalhistas são uma forma de proteção mínima do trabalhador contra a barbárie social que prega uma lógica toyotista, uma forma de vida *just-in-time*¹²⁹.

O direito social ao trabalho tem destaque no ordenamento constitucional brasileiro, sendo um dos direitos estruturantes da ordem econômica, fundamento da República e garantia fundamental. Ademais, possui jurisdição específica no caso dos trabalhadores da iniciativa privada¹³⁰. Como consequência, é composto por feixe de posições jurídicas subjetivas de cunho prestacional e negativas. Assim como obrigações objetivas, atribuem direitos subjetivos e de dupla titularidade, e vinculam tanto Estado quanto aos particulares¹³¹.

Ressalta-se que, em relação ao Estado, cabe igualmente a proteção contra violação de direitos por parte de terceiros, mas também a adoção de medidas legislativas e administrativas que almejem a concretização do direito¹³². Contudo, a concretização dos direitos sociais encontra grandes barreiras, pois erroneamente, como já demonstrado neste trabalho, ainda permanece a clássica ideia de que os

¹²⁷ CARBONELL, Miguel. Los Derechos Sociales: elementos para una lectura en clave normativa. **Cadernos da Escola Judicial do TRT da 4ª Região**, nº 03, p. 34-57, 2010. Disponível: em: <<http://siabi.trt4.jus.br/biblioteca/acervo/Doutrina/artigos/Cadernos%20da%20Escola%20Judicial/2010/Cadernos%20da%20Escola%20Judicial,%20v%202,%20n%203,%20p%2034-57,%202010.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2015, p. 40.

¹²⁸ RAMOS FILHO, Wilson. **Direito capitalista do trabalho**: história, mitos e perspectivas no Brasil. São Paulo: LTR, 2012, p. 48.

¹²⁹ ALVES, Giovanni. Crise estrutural do Capital e novas dimensões de precarização do trabalho – direitos sociais trabalhistas e barbárie social no século XXI. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania**: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas. São Paulo: LTR, 2014, p. 15-26, p. 25.

¹³⁰ ZOCKUN, Carolina Zancaner. A intervenção do estado na ordem social e o direito ao trabalho. In: SPARAPANI, Priscila; ADRI, Renata Porto. (Coords.). **Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social**: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 206-207.

¹³¹ WANDELLI, Leonardo Vieira. **Direito do trabalho como direito humano e fundamental**: Elementos para sua fundamentação e concretização. 2009. 431f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009, p. 338-339.

¹³² WANDELLI, Leonardo Vieira. Idem, p. 340-341.

direitos sociais implicam apenas em prestação positiva do Estado, e, portanto, demandam recursos financeiros que são escassos, evocando-se a reserva do possível como um óbice para a sua efetivação.

Além disso, a ideia de impossibilidade de justiciabilidade quanto aos direitos sociais é bastante evocada, o que gera mais um obstáculo a efetivação dos direitos sociais. Mas esta ideia é facilmente rebatida pela característica multidimensional dos direitos fundamentais, sobretudo sobre a interdependência destes.

Neste aspecto, é imprescindível mencionar os ensinamentos de Daniel Wunder Hachem: quanto às pretensões jurídicas, a diferenciação entre direito fundamental em sentido amplo e em sentido estrito: (i) sentido amplo – “conjunto de pretensões jurídicas”; (ii) sentido estrito – “cada pretensão jurídica isoladamente pode ser chamada de direito fundamental”. Tem-se como exemplo o direito a educação, em sentido amplo refere-se o direito como um todo, já o acesso gratuito a educação básica, isoladamente, é um direito fundamental em sentido estrito. Isto significa dizer que “de forma simplificada: se analisada a norma como um todo, a partir do conjunto de pretensões jurídicas por ela asseguradas, trata-se de um direito fundamental em sentido amplo; se tomada apenas uma das pretensões jurídicas dela emanadas, de forma isolada, cuida-se de um direito fundamental em sentido estrito”¹³³

Os direitos fundamentais também possuem dupla titularidade, onde cada pretensão jurídica jusfundamental pode ser titularizada de forma individual ou coletiva: (i) individual, por um sujeito singular e individual homogêneo, onde indivíduos singulares possuem um direito de origem comum; (ii) coletiva, por um grupo ou coletivo determinado ou determinável; e (iii) difusa, por toda a coletividade indistintamente considerada.

Ou seja, de acordo com Nelson Nery Junior um direito pode ser classificado como individual puro, direito individual homogêneo, direito difuso, direito coletivo. Esta classificação acontece pelo tipo de tutela jurisdicional que se pretende na propositura da ação judicial, sendo assim, um mesmo direito é classificado a depender do caso. Para exemplificar o autor cita acidente ocorrido no Brasil em 1988:

¹³³ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade dos direitos fundamentais (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, jul./dez. 2013, p. 629.

O acidente com o Bateau Mouche IV, que teve lugar no Rio de Janeiro no final de 1988, poderia abrir oportunidades para a propositura de ação individual por uma das vítimas do evento pelos prejuízos que sofreu (direito individual), ação de indenização em favor de todas as vítimas ajuizada por entidade associativa (direito individual homogêneo), ação de obrigação de fazer movida por associação das empresas de turismo que têm interesse na manutenção da boa imagem desse setor da economia (direito coletivo), bem como ação ajuizada pelo Ministério Público, em favor da vida e segurança das pessoas, para que seja interditada a embarcação a fim de se evitarem novos acidentes (direito difuso). Em suma, o tipo de pretensão é que classifica um direito ou interesse como difuso, coletivo ou individual.¹³⁴

A titularidade coletiva de direitos fundamentais passa a ser reconhecida no século XX, tendo início com o direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento e ao meio ambiente¹³⁵, que objetivam a proteção da coletividade. Portanto, de natureza difusa, tendo como um de seus exemplos o “direito à proteção ambiental”¹³⁶. Para tanto, os direitos coletivos “não são fruto de uma relação jurídica precisa, mas, apenas de uma garantia genérica, que deve ser cumprida e que, no seu cumprimento, acaba por condicionar o exercício dos direitos individuais tradicionais, característica que afasta estes novos direitos do conceito de direito individual”¹³⁷.

É preciso entender a diferença entre a tutela de direitos coletivos e a tutela coletiva de direitos, que ainda engatinha no ordenamento brasileiro, uma vez que a dicotomia do direito público e privado era colocada de maneira absoluta e estanque, pautando a distinção pela ideia de interesse público. A superação desta dicotomia, aliada à ideia de que estes direitos eram transindividuais e que o próprio Estado poderia ser o violador, trouxe a necessidade de que instituições sejam intermediadoras desta “proteção, tais como os sindicatos, as associações e o Ministério Público”¹³⁸. Não é preciso que o grupo tenha um vínculo com aquela

¹³⁴ NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 2. ed. rev., aum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 112.

¹³⁵ HACHEM, Daniel Wunder. **Mandado de injunção e direitos fundamentais: uma construção a luz da transição do Estado Legislativo ao Estado Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 41.

¹³⁶ FINGER, Ana Cláudia. Serviço Público um instrumento de concretização de Direitos Fundamentais. **A & C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, v. 12, p. 142-165, 2003.

¹³⁷ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os direitos indivisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. (Orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 307-308, p. 319.

¹³⁸ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. 2014. 614f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014, p. 186.

entidade representativa ou organizada, sendo necessária apenas a identificação daquela coletividade, a partir da junção é que se caracteriza a titularidade¹³⁹.

A possibilidade de um mesmo direito ter tutela coletiva ou individual só pode ser observada no caso concreto a partir da preponderância da pretensão. No direito de greve dos servidores públicos e dos trabalhadores privados há pretensão individual, mas também coletiva. Numa situação fática, na qual o trabalhador perceba descontos indevidos por ter participado de uma greve lícita, ou até mesmo ser demitido por este motivo, emerge um direito individual que merece tutela individual. Mas, esse quadro toma outra proporção se vários trabalhadores sofrerem a mesma retaliação por tratar-se de direito individual homogêneo¹⁴⁰.

Para melhor compreensão, cita-se Rodolfo de Camargo Mancuso que se dedica aos esclarecimentos sobre o chamado interesse coletivo. Para o autor, existem “três acepções do interesse coletivo: (i) “interesse pessoal do grupo, que versa sobre o interesse da própria entidade ou pessoa jurídica, como uma cooperativa, por exemplo”; (ii) “interesse coletivo como soma dos interesses individuais”, que seriam os chamados direitos homogêneos; e por fim (iii) “interesse coletivo como síntese de interesses individuais”. Aqui, o autor faz questão de afirmar que ao contrário da segunda acepção, não é mera soma de interesses individuais, assim dizendo “é síntese antes de mera soma”¹⁴¹.

É importante entender, portanto, que direito (i) difuso é um direito transindividual, onde o sujeito é indeterminado, assim conceituado no artigo 81 do Código do Consumidor inciso I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; (ii) Já o interesse coletivo também é um direito transindividual, mas os sujeitos são determinados, por exemplo pertencentes a um grupo, assim conceituado no artigo 81 do Código do Consumidor inciso II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; (iii) Ainda o direito individual

¹³⁹ HACHEM, Daniel Wunder. *Idem*, p. 193.

¹⁴⁰ HACHEM, Daniel Wunder. *Idem*, p. 206-207.

¹⁴¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses Difusos**: conceito e legitimação para agir. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 57-59.

homogêneo é conceituado no mesmo artigo, inciso III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”.

Em síntese tanto o direito difuso, quanto o coletivo são direitos transindividuais, sendo que o primeiro atinge sujeitos indeterminados, ao passo que o direito coletivo atinge um número determinado de pessoas, pertencentes a determinado grupo como sindicatos.

Os direitos dos trabalhadores se sobressaem quando o quesito é exemplificar a característica híbrida dos direitos fundamentais e sua dupla titularidade. Da mesma forma, os exemplos elencados por autores a respeito da vinculação dos particulares em sua maioria são de direitos dos trabalhadores – como a obrigação do empregador de resguardar e não violá-los.

Em análise ao Direito Internacional e os direitos sociais, culturais e econômicos (DHESC), Carol Proner exprime a concepção contemporânea de direitos humanos e afirma que os direitos individuais também implicam em obrigação de fazer e não fazer “conexas e complementares” havendo assim, um “complexo de obrigações positivas e negativas” em que o Estado em alguns casos também está obrigado a regulamentar ou criar mecanismos organizacionais para efetivo exercício de direitos. E comprovando a linha de raciocínio acima traçada, cita o direito à livre associação a sindicatos, a restrições e obrigações a terceiros nas relações trabalhistas, como formas concretas de demonstrar a teoria¹⁴².

Na mesma linha, Ingo Sarlet ressalta que a greve é um direito social que também remete a liberdades sociais. Enquanto a garantia ao salário mínimo é modelo de prestação objetiva do Estado que não pode ser violado pelo empregador¹⁴³. Em explicação sobre demandas coletivas Cármen Lucia Antunes Rocha, menciona o direito de reunião e associação e afirma que “há direitos que, conquanto inerentes ao indivíduo, somente podem ser gozados em união com outras pessoas, vale dizer, seu exercício é coletivo conquanto seja titularizado pelos diferentes sujeitos que se reúnem ou que se associam”¹⁴⁴.

¹⁴² PRONER, Carol. Sistema Internacional de Proteção de Direitos Humanos: A Efetividade dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Unibrasil**, n. 07, jan./dez. 2007, p. 15-44, p. 24-25.

¹⁴³ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 16, n. 61, p. 90-125, jan./mar. 2007, p. 117.

¹⁴⁴ ROCHA, Cármen Lucia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 339.

Feitas tais considerações, avança-se ao tratamento dos direitos sociais coletivos que serão especificamente tratados no capítulo 2. O direito à livre associação pode ser profissional ou sindical, cabendo no presente trabalho a dedicação ao segundo, vez que um dos objetos de estudo é o sindicalismo, que foi constitucionalmente permitido em 1934, mas apenas para os trabalhadores privados. Os servidores públicos, por sua vez, alcançaram este direito somente com a Constituição de 1988¹⁴⁵.

Outro direito objeto desta dissertação é a greve, que segundo Cármen Lucia Antunes Rocha é “a ação coletiva, organizada e reivindicativa promovida com a paralisação do exercício das atividades de todos os membros ou de uma categoria profissional”¹⁴⁶. Sua natureza é de caráter fundamental e instrumental, uma vez que é a forma que os trabalhadores possuem para que tenham seus direitos constitucionais resguardados, bem como melhorias de condições de trabalho. Assim, qualquer forma de repressão ao direito de greve deve ser severamente punida, como se observa nos casos tratados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no tópico 1.2.

Ressalta-se que o texto normativo constitucional atribui o direito fundamental à greve aos servidores públicos, desta forma cabe ao Estado realizar prestações positivas e negativas, a fim de proteger e promover este direito. Mais especificamente no caso em tela é obrigação do Estado prestação fática normativa, até mesmo pela dimensão objetiva do direito, a fim de regulamentar a greve dos servidores públicos. Entretanto, o Estado não cumpriu seu dever até o presente momento, situação que será discutida no próximo capítulo.

Por fim, o último direito social coletivo objeto desta dissertação é a negociação coletiva que, segundo Sergio Pinto Martins, é “uma forma de ajuste de interesses entre as partes, que acertam os diferentes entendimentos existentes, visando encontrar uma solução capaz de compor suas posições”, tendo em vista “conciliar seus interesses, de modo a resolver o conflito”¹⁴⁷.

¹⁴⁵ ROCHA, Cármen Lucia. *Idem*, p. 340.

¹⁴⁶ ROCHA, Cármen Lucia. *Idem*, p. 358.

¹⁴⁷ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 813.

Este direito social coletivo é dotado de tamanha relevância que para Godinho Delgado “transcende o próprio Direito do Trabalho¹⁴⁸”, pois é instrumento de concretização do princípio democrático¹⁴⁹.

A negociação coletiva é um direito pouco estudado pelos administrativistas, e ainda severamente criticado quando o assunto é a concretização deste direito aos servidores em decorrência do vínculo destes trabalhadores com o Poder Público.

Observa-se que ficou evidenciada a opção dos autores em citar direitos dos trabalhadores para elucidar as características da multifuncionalidade e da dupla dimensão dos direitos fundamentais. Entretanto, não foi possível encontrar nenhum autor que explicasse como essas características se manifestam em relação ao direito de negociação coletiva. Sendo assim, a fim de atribuir tratamento igualitário aos três direitos sociais dos trabalhadores estudados nesta dissertação, pretende-se analisar os feixes de posições jurídicas que decorrem do direito à negociação coletiva.

A negociação coletiva é um direito fundamental coletivo com feixe de pretensões jurídicas, onde há interdependências de diversos direitos, com características híbridas vez que este instituto atende toda uma categoria profissional, mas dentro da individualidade de cada trabalhador, expressando o direito à sindicalização, à liberdade de associação, assim como reivindicações coletivas e individuais quanto a condições de trabalho, reajuste salarial, e conseqüentemente a manutenção do sustento de sua família, bem como meio de proteção do direito dos trabalhadores contra terceiros, pois a negociação coletiva tem força de lei. Isto é, a negociação coletiva tem pretensões jurídicas distintas tanto de direitos individuais, quanto coletivos.

Por ser um direito fundamental impõe prestações positivas e negativas, por parte do Estado. As negativas referem-se a não violação deste direito, ao passo que

¹⁴⁸ Segundo Gabriela Delgado e Ana Carolina Ribeiro “Direito do trabalho consiste em instrumento jurídico de promoção da dignidade da pessoa humana na medida em que contribui para a afirmação individual do trabalhador, de sua emancipação coletiva, além de promover sua inclusão regulada e protegida no mercado de trabalho. [...] O direito do trabalho é, portanto, uma das vertentes dos Direitos Humanos, cuja dimensão ética requer a aglutinação dos conceitos de dignidade, de cidadania e de justiça pessoa”. (DELGADO, Gabriela Neves; RIBEIRO, Ana Carolina Paranhos de Campos. Os Direitos Sociotrabalhistas como Dimensão dos Direitos Humanos. **Lex Magister**. 2013. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doutrina_25379511_OS_DIREITOS_SOCIOTRABALHISTAS_COMO_DIMENSAO_DOS_DIREITOS_HUMANOS.aspx>. Acesso em: 03 fev. 2017.)

¹⁴⁹ DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTR, 2011, p. 1303.

as positivas, visam à proteção e promoção, inclusive é necessária a participação efetiva do Estado na realização da negociação coletiva, sobretudo do judiciário. No caso dos servidores públicos é possível analisar que o Estado não realiza suas obrigações, uma vez que se negou a ratificar a Convenção nº 151 até 2010 e mesmo após ratificação permanece sem reconhecimento.

Desta forma, está-se diante de flagrante violação aos três direitos estudados nesse trabalho. Pois, a negociação coletiva é resultado final dos direitos de sindicalização e da greve, sem ela os demais direitos teriam qual finalidade?

Antecipando as discussões que serão travadas posteriormente, é preciso algumas reflexões: qual seria o objetivo de uma greve de servidores públicos em que não há possibilidade de negociação coletiva? Qual a função do sindicato deste servidor se a negociação coletiva é impossibilitada? Estas indagações ficarão bastante claras quando analisados alguns casos concretos de greves de servidores públicos, no último capítulo, especialmente no Estado do Paraná.

Por tudo já exposto, fica evidenciado que não há uma divisão estanque entre direitos sociais e individuais, ao passo que um mesmo direito é composto por um feixe de posições positivas e negativas, assim como pode ser de titularidade coletiva ou individual. Entretanto, segundo Cançado Trindade ainda é forte a “fantasia nefasta das chamadas ‘gerações de direitos’”, que hoje demonstram-se “histórica e juridicamente infundada, na medida em que alimentou uma visão fragmentada ou atomizada dos direitos humanos”¹⁵⁰, por isso é muito comum que os autores ainda utilizem a classificação dos direitos e suas gerações: direito de primeira geração – ligado aos direitos de liberdade-, de segunda geração referente aos direitos sociais, e por fim os de terceira geração que se refere aos direitos da coletividade.

Portanto, a violação dos direitos sociais coletivos dos servidores públicos, resultado da forte resistência do Estado, jurisprudência e doutrina, quanto ao reconhecimento destes direitos, em especial a negociação coletiva gera violação a todo ordenamento interno e internacional. Superados estes esclarecimentos, avança-se no tratamento de cada um dos direitos sociais coletivos dos trabalhadores, e as discussões travadas pela doutrina e pela jurisprudência a respeito destes direitos.

¹⁵⁰ TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 390.

2 OS DIREITOS SOCIAIS DE NATUREZA COLETIVA DOS SERVIDORES PÚBLICOS: ANÁLISE DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL

Com a extensão dos direitos sociais coletivos dos trabalhadores privados para os servidores públicos por meio da Constituição Federal – seguindo a conjuntura e a concepção contemporânea dos direitos humanos – a possibilidade de ampliação de direitos hierarquicamente constitucionais por meio de tratados internacionais, tanto a doutrina quanto a jurisprudência viram-se obrigadas a posicionar-se sobre os embaraços que emergiram em relação aos direitos sociais coletivos.

Muitos obstáculos referentes ao exercício dos direitos sociais coletivos pelos servidores foram apresentados e ainda o são, entretanto, hoje o direito que encontra pacificação doutrinária é o direito à sindicalização. A greve também é reconhecida como um direito dos servidores públicos, mas até o momento não pode ser livremente exercida, tendo em vista a falta de regulamentação infraconstitucional que lhe opera. E, por fim, o direito que ainda carece de reconhecimento é a negociação coletiva. Para tanto, os debates acerca destes direitos e seu reconhecimento serão dispostos neste capítulo de forma sistematizada, iniciando-se pelo direito à sindicalização.

Além de mencionar os diferentes entendimentos já existentes a respeito do tema, a intenção é deixar claro ao leitor posicionamentos aqui defendidos, possibilitando que no terceiro capítulo os fundamentos para a defesa dos direitos sociais coletivos dos servidores públicos, bem como os mecanismos para o seu desenvolvimento já estejam traçados. Isso permitirá que os apontamentos possam ser direcionados a questão de desenvolvimento e democracia.

2.1 DIREITO DE SINDICALIZAÇÃO: TRANSFORMAÇÕES ANTES E DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Neste tópico será travada a discussão sobre o direito à sindicalização, que entre os direitos sociais coletivos dos servidores públicos é o que encontra maior efetividade e aceitação pela doutrina e jurisprudência. Ao longo do Capítulo 1 foi evidenciada a extensão de direitos dos servidores trazidos pela Constituição Federal. Notadamente entre estes direitos encontram-se os direitos sociais coletivos

desses trabalhadores que estão diretamente ligados à característica democrática do Estado.

Isso se dá porque é por meio destes institutos, como a sindicalização, que o trabalhador tem possibilidades de satisfazer e exercer seus direitos. Na França este pressuposto é muito claro sendo estabelecido que “não há democracia plena sem a participação dos trabalhadores na determinação das suas condições trabalhistas e nos direitos de formar organizações para a defesa dos seus interesses profissionais”. Ou seja, mais um fator que comprova que a liberdade sindical é direito humano fundamental, o qual concretiza os direitos dos trabalhadores, uma vez que lhes proporciona meios de lutar pelos seus interesses¹⁵¹.

Na medida em que os direitos sociais vão sendo conquistados, os sindicatos vão ganhando espaço, especialmente em decorrência das severas consequências que a revolução industrial causou à classe trabalhadora. Portanto, era necessário que estes indivíduos passassem a se organizar de forma diferente para alcançar um mínimo de direitos. Pois, não recebiam qualquer proteção estatal, tampouco ocupavam qualquer espaço individual dentro da estrutura social formada. Sendo assim, a classe trabalhadora viu nos sindicatos um meio de luta para o alcance de melhores condições de trabalho¹⁵².

As relações sindicais exprimem o “poder coletivo” tanto dos trabalhadores quanto das empresas, em que há de um lado a coalizão dos trabalhadores em conflito com os interesses empresariais, sendo reflexo do século XIX, por meio da industrialização na Europa. Por outro lado, nos Estados Unidos tem-se outra conjuntura, uma vez que os primeiros indícios de coalizão entre trabalhadores acontecem na primeira fase do capitalismo mercantil¹⁵³.

¹⁵¹ BARBATO, Maria Rosaria; PEREIRA, Flávia Souza Máximo. Atos de discriminação antissindical: Análise de casos submetidos ao comitê de liberdade sindical da organização internacional do trabalho e suas diretivas pragmáticas. In: VAL, Eduardo Manuel; GUIMARÃES, Antonio Marcio da Cunha; CARDIN, Valéria Silva Galdino. (Coords.). **Direito internacional dos direitos humanos** [Recurso eletrônico on-line]. Organização CONPED/UFF. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 265-294. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=faefec47428cf9a2>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

¹⁵² HASSON, Roland. **Sindicalização dos Servidores Públicos**. Aspectos da Constituição de 1988. 1996. 93f. Tese (Mestrado em Direito) – Curso de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1996, p. 7.

¹⁵³ GIUGNI, Gino. **Diritto del Lavoro. Tratto da Enciclopedia Treccani, Enciclopedia del Novecento (1978)**. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/202303497/Diritto-Del-Lavoro-Di-Gino-Giugni>>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 15.

Partindo de um ponto de vista estritamente jurídico, deve-se reconhecer que o direito de associação está disposto em todas as jurisdições que admitiram a existência de um grupo organizado. A este respeito, por conseguinte, firmou-se a universalidade do direito de grupos organizados, parecendo superar essas estruturas legais estritamente individualistas que, em oposição ao antigo regime, que influenciaram Constituições e Códigos. Esta “universalidade” do Direito, também evidenciada pela quase total adesão das nações membros da OIT¹⁵⁴.

No Brasil, o reconhecimento do direito sindical dos trabalhadores privados surge desde a Constituição de 1834, mas os sindicatos demoraram a ganhar força, uma vez que o contexto era de escravidão. Todavia, com a vinda de imigrante e a abolição da escravatura, estas entidades passaram, a crescer, e os indivíduos recém-libertos tornaram-se os primeiros sindicalistas do país. Foi na República Velha que a classe trabalhadora brasileira se viu num contexto de condições precárias de trabalho¹⁵⁵. Ao passo que o mercado do café atraía inúmeros imigrantes, que rapidamente ocuparam os espaços de trabalho, pois eram considerados mais hábeis e por consequência constatou-se que os primeiros sindicatos foram fortemente ocupados por estrangeiros¹⁵⁶.

Assim, de fato o sindicalismo no Brasil tem suas primeiras aparições no século XX, com a vinda dos imigrantes que substituíram a mão de obra escrava, tendo reconhecimento desde a Constituição de 1934¹⁵⁷. Inclusive, nesta Constituição vigia o princípio da pluralidade sindical e a autonomia. Porém, esses princípios não se concretizaram, visto que Getúlio Vargas instituiu o ideário de sindicato com controle e intervenção estatal, que foi implementado pelo Decreto nº 24.694/1934¹⁵⁸.

¹⁵⁴ GIUGNI, Gino. **Diritto del Lavoro. Tratto da Enciclopedia Treccani, Enciclopedia del Novecento (1978)**. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/202303497/Diritto-Del-Lavoro-Di-Gino-Giugni>>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 16.

¹⁵⁵ MATOS, Marcelo Badaró. **Trabalhadores e Sindicatos do Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 25.

¹⁵⁶ HASSON, Roland. **Sindicalização dos Servidores Públicos**. Aspectos da Constituição de 1988. 1996. 93f. Tese (Mestrado em Direito) – Curso de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1996.

¹⁵⁷ Art. 120. Os sindicatos e as associações profissionais serão reconhecidos de conformidade com a lei.

¹⁵⁸ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Conflitos coletivos e negociação na função pública: contribuição ao tema de participação em Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 340.

Em 1937, a Carta Constitucional mantém o direito à sindicalização e representação legal dos sindicatos desde que reconhecido pelo Estado¹⁵⁹, contudo, logo em seguida, a greve foi declarada como uma conduta contra produtiva. Após, seguem-se restrições a estes direitos para todos que prestassem serviços ao Estado. Tem-se como exemplo o Decreto nº 5.402 de 1939, objeto de aprovação da CLT, que originalmente excluía trabalhadores da Administração direta e indireta¹⁶⁰. O artigo 566 da CLT assim mencionava: “Não podem sindicalizar-se os servidores do Estado e das instituições paraestatais”.

Porém, já havia exclusão dos servidores públicos desde o Decreto nº 19.770/1931, com fundamento na função pública e no princípio da hierarquia administrativa, aos servidores não poderiam ser estendidos os direitos dos trabalhadores privados. Nem sequer a ratificação da Declaração Universal de Direitos Humanos, à época, foi suficiente para a mudança de postura¹⁶¹.

Seguindo outra linha, a Constituição de 1946¹⁶² permite a livre associação, inclusive para a greve, mas, houve entendimento de que as restrições descritas na Constituição anterior foram recepcionadas pela nova Constituição, ou seja, sem extensão destes direitos aos servidores. O Estatuto dos servidores públicos de 1952 também não apresentou manifestação expressa a este respeito, fato que permitiu o mesmo entendimento¹⁶³. Por sua vez, a Constituição de 1967 passou a permitir a

¹⁵⁹ Art. 138. A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público.

¹⁶⁰ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Conflitos coletivos e negociação na função pública**: contribuição ao tema de participação em Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 341.

¹⁶¹ ROCHA, Cármen Lucia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 344-345.

¹⁶² Art 159. É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo Poder Público.

Art. 105. Os Juizes Federais serão nomeados pelo Presidente da República dentre cinco cidadãos indicados na forma da lei pelo Supremo Tribunal Federal.

g) os crimes contra a organização do trabalho e o exercício do direito de greve;

Art. 162. Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei.

¹⁶³ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. Op. cit., p. 341.

livre associação a trabalhadores que exercessem funções delegadas “de Poder Público, desde que reguladas por lei”¹⁶⁴.

A Constituição de 1969 nada expressava sobre a sindicalização aos servidores, mas proibia expressamente a greve¹⁶⁵. Como a greve era proibida havia entendimento de que a sindicalização também estava proibida, uma vez que a atividade do sindicato se resumia a realizações de greve. Tal percepção é equivocada e reflexo da resistência do ordenamento brasileiro quanto à extensão dos direitos coletivos dos trabalhadores privados para os servidores públicos, que se funda no argumento de que o Estado pode realizar alterações unilaterais em nome do interesse público¹⁶⁶.

A expressa permissão para que sindicatos fossem instituídos por servidores públicos adveio com a Constituição Federal de 1988¹⁶⁷, em seu artigo 37, VI: “é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical”. Portanto, observa-se que até 1988 via-se de um lado o grande avanço no direito ao gozo da liberdade sindical pelos trabalhadores privados, enquanto os servidores obtiveram pouco avanço nesta seara. Depois da criação de decretos e leis¹⁶⁸, o direito passou a ser reconhecido também para os servidores das autarquias do ramo industrial, empregados de sociedades de economia mista, de fundações e da Caixa Econômica¹⁶⁹.

Uma questão interessante é que a unicidade sindical, descrita no artigo 8º, inciso II da CF, não se estende aos servidores públicos, de forma que podem coexistir mais de um sindicato na mesma territorialidade, desde que sejam de categorias distintas. Desta forma, a sindicalização desses trabalhadores será

¹⁶⁴ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Conflitos coletivos e negociação na função pública**: contribuição ao tema de participação em Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 342.

¹⁶⁵ Art. 166. É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de poder público serão regulados em lei.

¹⁶⁶ DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 144.

¹⁶⁷ ROCHA, Cármen Lucia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 340.

¹⁶⁸ Decreto-lei nº 7.889/1945, artigo 1º revogado pelo Decreto-lei nº 22/1966; Decreto-Lei nº 6.128/1974; Lei nº 6.386/1976; Lei nº 7.449/1985, nesta ordem.

¹⁶⁹ HASSON, Roland. **Sindicalização dos Servidores Públicos**. Aspectos da Constituição de 1988. 1996. 93f. Tese (Mestrado em Direito) – Curso de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1996, p. 70-71.

determinada por sua categoria profissional ou por sua territorialidade, podendo inclusive existir mais de um sindicato no mesmo território.

Desde 1919, a OIT prevê o princípio da liberdade sindical, sendo um dos direitos essenciais defendido pela Organização, que foi fortalecido durante os anos seguintes. Para Sergio Pinto Martins, “liberdade sindical é uma espécie de liberdade de associação. É o direito de os trabalhadores e empregadores se organizarem [...] sem que sofram qualquer interferência ou intervenção do Estado [...]”¹⁷⁰.

O direito à associação pode referir-se ao profissional e ao sindical. O primeiro foi legalmente aceito desde o Império, enquanto a associação sindical foi constitucionalmente permitida em 1934. Porém, apenas para os trabalhadores privados, uma vez que os servidores, alcançaram este direito apenas na Constituição de 1988.

Entretanto, o direito à livre sindicalização apresenta diversos obstáculos para sua efetivação, uma vez que condutas antissindicais estão embutidas na cultura nacional e internacional. Mesmo na França, que em conjunto com a Inglaterra foi um dos primeiros países a perceber o fenômeno da sindicalização, houve inúmeras tentativas por parte do Estado de oprimir a constituição destas organizações, desde mecanismos de total controle, até ao ponto de torná-las ilegais. Desta forma, entidades tiveram que organizar-se secretamente, inicialmente com a intenção de arrecadação de fundos para resguardar o trabalhador em caso de desemprego¹⁷¹.

As condutas antissindicais podem ser ostensivas quando praticadas pelo próprio Estado, por meio de ações como legislação, que inibam o exercício do direito; também podem ser por controle direto, situação em que o Estado passa a assumir condutas totalitárias, a fim de eliminar este direito; e, ainda, a antissindicalidade por controle indireto, em que as ações são veladas, por meio de manobras. Em se tratando dos tempos atuais, a antissindicalidade por meio de controle indireto são as mais recorrentes, como por exemplo, em casos de

¹⁷⁰ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 716-717.

¹⁷¹ HASSON, Roland. **Sindicalização dos Servidores Públicos**. Aspectos da Constituição de 1988. 1996. 93f. Tese (Mestrado em Direito) – Curso de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1996, p. 10-24.

despedidas injustificadas de trabalhadores que estavam em exercício de greve, ou perseguição por meio de assédio moral a dirigentes sindicais¹⁷².

Observa-se que o não reconhecimento à negociação sindical é uma espécie de conduta antissindical. Apenas em 1871 é que há o reconhecimento legal dos sindicatos na Inglaterra. Na França, em 1864, a organização em sindicatos deixa de ser passível de punição. E a partir disso, aliado às discussões concretizadas por Marx e Engels este fenômeno ganha força¹⁷³.

No plano internacional, o reconhecimento expresso deste direito data de 1948, de acordo com a Convenção nº 87 da OIT, que estabelece o direito à liberdade sindical para os servidores públicos, mas não foi ratificada pelo Brasil. Em 1978, houve adoção da Convenção nº 151, que também versa sobre o tema, mas só foi ratificada pelo Brasil em 2010. Ambos os documentos internacionais reconhecem juridicamente a importância do direito à sindicalização. Para Florivaldo Dutra de Araújo os trabalhadores passaram a ter “legitimidade [...] para reivindicar pelos interesses coletivos daqueles que representam e da negociação coletiva como instrumento mais democrático”¹⁷⁴, isto é, os sindicatos são imprescindíveis na luta dos direitos coletivos da classe trabalhadora.

Alias, é importante ressaltar que não foi uma adesão imediata, visto que nesta data apenas 25 delegações de trabalhadores compareceram na Conferência Internacional. Em 1983, houve um aumento expressivo de delegações de trabalhadores na Conferência de 25 para 130 delegações¹⁷⁵.

O reconhecimento legal no ordenamento doméstico aconteceu 40 anos depois do primeiro instrumento internacional, garantindo este direito aos servidores públicos. Dessa forma, a Constituição cidadã estabeleceu em seu artigo 5º, não apenas a reponsabilidade de não intervenção por parte do Estado, mas também, de proteção e fomento para a criação de sindicatos e o livre exercício da liberdade

¹⁷² CARVALHO, Humberto Lucchesi de; MOURA, Otávio Augusto Dayrell de. **Condutas Antissindicais**: a necessidade de se tutelar o direito fundamental à liberdade sindical e a real democracia participativa. Belo Horizonte/MG – Outubro/2015 Disponível em: <http://antigo.serjusmig.org.br/noti_imagens/2015/Condutas_antissindicais.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 21-22.

¹⁷³ HASSON, Roland. **Sindicalização dos Servidores Públicos**. Aspectos da Constituição de 1988. 1996. 93f. Tese (Mestrado em Direito) – Curso de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1996, p. 12.

¹⁷⁴ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 235.

¹⁷⁵ ROCHA, Cármen Lucia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 340.

sindical. Isto é, de maneira negativa e positiva, exatamente por tratar-se de direito fundamental.

2.2 DIREITO DE GREVE: DA AUSÊNCIA DE LEI À REGULAMENTAÇÃO PROVISÓRIA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A POSSIBILIDADE DE “RESSUBJETIVIZAÇÃO DA DIMENSÃO OBJETIVA” DO DIREITO FUNDAMENTAL.

A palavra greve nasce na França para denominar “o local onde, em Paris, os desempregados reuniam-se em busca de um posto de trabalho, quando às manifestações ali ocorridas, em protesto contra o desemprego ou reivindicatórias”¹⁷⁶. Inicialmente referia-se a todos os tipos de manifestações, e posteriormente foi restringida somente para os empregados que se mobilizam por meio de paralisação do trabalho. Sendo assim, segundo Aldacy Rachid Coutinho greve é a “paralisação temporária e combinada do trabalho, por alguns ou todos trabalhadores de uma categoria profissional, com fito de pressão junto ao empregador, para assegurar o atendimento de suas reivindicações”¹⁷⁷.

Este instrumento de reivindicação dos trabalhadores era considerado um delito, depois como expressão de liberdade, até ser considerado um direito. Ricardo Pereira e Laís Mendonça afirmam que esse instituto teve três momentos, sendo o primeiro de proibição, o segundo de tolerância e o terceiro momento em que passou a ser considerado um direito. Para os autores, a greve nasce com o capitalismo e a Revolução Industrial, pois é neste período que surge o trabalho livre. Portanto, surge a “relação sociojurídica de trabalho e, conseqüentemente, os sindicatos e os movimentos grevistas”¹⁷⁸.

Numa divisão meramente didática divide-se a greve em três fases: (i) Fase de proibição da greve, que preponderou em regimes autoritários, onde era considerada um delito; (ii) fase de tolerância acontece no período liberal, em que se observava

¹⁷⁶ COUTINHO, Aldacy Rachid. Greve dos Servidores Públicos: a experiência francesa. **Revista do TRT 9ª Região**, vol. 24, n. 2, p. 43-66, jul./dez. 1999. Disponível em: <http://www.trt9.jus.br/internet_base/arquivo_download.do?evento=Baixar&idArquivoAnexadoPlc=5198984>. Acesso em: 13 fev. 2017, p. 43.

¹⁷⁷ COUTINHO, Aldacy Rachid. *Idem*, p. 43.

¹⁷⁸ MENDONÇA, Laís Maranhão Santos; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. Direito de greve e antissindicalidade de origem estatal. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2014, p. 314-330, p. 318-319.

certo descaso por parte do Estado, e por fim, na (iii) fase em que a greve é reconhecida como um direito dos trabalhadores¹⁷⁹.

Como mencionado essa divisão é meramente didática e trata a história como se fosse linear, não se atendo as todas as diversidades e peculiaridade de cada região. No Brasil, por exemplo, o trabalho livre aconteceu em 1988, sendo assim, essa divisão não se aplica aqui, pois após a abolição da escravatura a greve foi vista como um direito dos trabalhadores, mais tarde, em um pequeno período, a greve foi considerada ilícita com fulcro no Decreto nº 847 de 1890. No mesmo ano, o Decreto nº 1.162 passou a coibir práticas antissindicais, entretanto as Constituições eram omissas a este respeito. Sendo assim considerava-se que a greve era tolerada. Na Era Vargas, a greve passou a ser considerada novamente um delito, ou seja, uma conduta antissocial, este quadro se agravou no regime militar e a situação perdurou até o período de redemocratização com a Constituição Federal de 1988¹⁸⁰.

Mesmo no período em que a greve não recebia regulamentação e era considerada uma liberdade, houve um reconhecimento considerável referente à Constituição Federal de 1988, de forma a receber hierarquia de direito fundamental dos trabalhadores. É um direito coletivo, que só pode ser exercido coletivamente¹⁸¹.

Todavia, as conquistas em relação ao direito de greve dos servidores públicos não têm a mesma efetividade dos trabalhadores privados. Observa-se que no artigo de Aldacy Coutinho aqui mencionado, datado de 1999, a autora traz em destaque a falta de regulamentação da greve dos servidores. Desse modo afirma que à época o exercício deste direito não era absoluto, uma vez que apresentava limitações objetivas e se restringia aos interesses profissionais e subjetivos, sem estender-se aos militares¹⁸².

Além de expressamente positivada a greve (pelo menos na iniciativa privada), está regulamentada pela Lei nº 7.783/1989 (dispõe sobre o exercício do direito de

¹⁷⁹ MENDONÇA, Laís Maranhão Santos; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. Direito de greve e antissindicalidade de origem estatal. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2014, p. 314-330, p. 319.

¹⁸⁰ MENDONÇA, Laís Maranhão Santos; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. Idem, p. 314.

¹⁸¹ MENDONÇA, Laís Maranhão Santos; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. Idem, p. 314 e 319.

¹⁸² COUTINHO, Aldacy Rachid. Greve dos Servidores Públicos: a experiência francesa. **Revista do TRT 9ª Região**, vol. 24, n. 2, p. 43-66, jul./dez. 1999. Disponível em: <http://www.trt9.jus.br/internet_base/arquivo_download.do?evento=Baixar&idArquivoAnexadoPlc=5198984>. Acesso em: 13 fev. 2017, p. 44.

greve dos trabalhadores privados), na qual é conceituada no seu artigo 2º como: “suspensão coletiva temporária e pacífica total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”. Em contribuição com a conceituação do instituto, Mauricio Godinho Delgado diz que: “Seria a paralisação coletiva provisória, parcial ou total, das atividades dos trabalhadores em face de seus empregadores ou tomadores de serviço, com o objetivo de exercer lhes pressão visando à defesa ou a conquista de interesses coletivos, ou objetivos sociais mais amplos”¹⁸³.

Embora tenha uma função tão importante – a defesa dos direitos coletivos – ainda sofre muita resistência, hoje em medidas mais amenas, pois deixou de ser proibida para ser tolerada¹⁸⁴, mas ainda é fortemente presente a existência de condutas antissindiciais.

Portanto, até hoje condutas antissindiciais que violam a Convenção 98 da OIT, inibem o direito de greve dos trabalhadores. Uma conduta muito persistente é a resistência por parte da classe empregadora em relação ao diálogo, este fator se agrava quando o assunto é o Poder Público que mantém postura ainda mais taxativa a este respeito. Não causa surpresa que o Brasil foi alvo de repreensão por parte da OIT diversas vezes por não fomentar, tampouco possuir mecanismos de combate a condutas antissindiciais¹⁸⁵.

Muitas condutas antissindiciais estão relacionadas à violação do direito de greve, principalmente no que se refere aos servidores públicos, que são inclusive empregadas pelo próprio Estado que é o responsável pela manutenção deste direito. Segundo Ricardo Pereira e Laís Mendonça, tem-se como exemplo o Decreto nº 7.777/2012. Este trata da continuidade dos serviços públicos durante a greve, possibilitando com formas mais simplificadas que o serviço seja prestado mesmo em caso de paralisações. Tal decreto afronta diretamente o direito de greve, tendo em

¹⁸³ DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTR, 2011, p. 1341.

¹⁸⁴ MENDONÇA, Laís Maranhão Santos; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. Direito de greve e antissindicalidade de origem estatal. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2014, p. 314-330, p. 314.

¹⁸⁵ MAIOR, Jorge Luiz Souto. O direito de greve existe ou não? **Revista da Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas – ABRAT**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=126656>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

vista que se a lógica da greve é a paralisação dos serviços, a partir deste decreto os efeitos da paralisação serão “neutralizados”¹⁸⁶.

Em contrapartida, Jorge Souto Maior alerta que se pode observar uma evolução quanto ao entendimento do Judiciário em relação ao direito de greve, e comprova suas alegações citando algumas decisões extremamente interessantes, das quais serão citadas três¹⁸⁷:

I – Mandado de Injunção nº 712, Rel. Min. Eros Roberto Grau: em que foi reconhecido o direito a todos os tipos de greve-reivindicatória, solidariedade, políticas e de protesto.¹⁸⁸

I – Reclamação nº 16.535, uma vez que o STF entende a ação de descontos salariais de servidores públicos como tentativa de inibir o direito fundamental de greve.¹⁸⁹

III – Súmula Vinculante 23: “A Justiça do Trabalho é competente para processar e julgar ação possessória ajuizada em decorrência do exercício do direito de greve pelos trabalhadores da iniciativa privada”.¹⁹⁰

Sendo assim, nota-se que mesmo com a cultura contrária à greve, tem havido certo avanço quanto à conscientização deste direito fundamental, por parte do Judiciário. Todavia, da mesma forma que o direito à sindicalização, o direito de greve no tocante aos servidores públicos também caminhou a passos muito mais lentos em comparação aos servidores privados. A CF de 1967 coibia a greve, classificando-a como um movimento contra produtivo¹⁹¹, já a CF de 1969 proibia

¹⁸⁶ MENDONÇA, Laís Maranhão Santos; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. Direito de greve e antissindicalidade de origem estatal. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2014, p. 314-330, p. 324.

¹⁸⁷ MAIOR, Jorge Luiz Souto. O direito de greve existe ou não? **Revista da Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas – ABRAT**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=126656>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

¹⁸⁸ STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712-8**. Pará. Relator Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. 12.04.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/MI670cm.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

¹⁸⁹ STF – Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Reclamação nº 16.535**. Relator: Min. Luiz Fux. Recite.(s): Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro – SEPE/RJ. Adv.(a/s): Juliana Rodrigues de Oliveira. Adv.(a/s): Ítalo Pires Aguiar. Recldo.(a/s): Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Adv.(a/s): Sem representação nos autos. Intdo.(a/s): Estado do Rio de Janeiro. Proc.(a/s)(es): Procurador-geral do Estado do Rio de Janeiro. Data de Julgamento: 15/10/2013, Data de Publicação: DJe-207, Divulg. 17/10/2013, Public. 18/10/2013. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24269391/medida-cautelar-na-reclamacao-rcl-16535-rj-stf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

¹⁹⁰ STF – Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 23**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1262>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

¹⁹¹ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 235.

expressamente o exercício de greve pelos servidores públicos¹⁹². Existem registro de greves dos trabalhadores provados desde 1791, tornando-se mais fortes em 1880, e chegando ao resultado de paralisação geral em 1917¹⁹³.

Em relação aos servidores públicos os direitos se sobressaem apenas na Constituição de 1988 com a noção de similaridade dos direitos dos trabalhadores privados e servidores públicos, que em seu artigo 37, VII dispôs que “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”. Mas é preciso ressaltar que a redação atual do artigo adveio pela Emenda Constitucional nº 19/1998, isto é, 11 anos depois da promulgação da Constituição de 1988. Antes a redação era a seguinte “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar”.

A extensão do direito de greve aos servidores perpassa por diversas situações, a primeira refere-se à dificuldade de afirmação deste indivíduo como trabalhador e a segunda trata-se da ideia de unilateralidade das relações entre o servidor e o Estado¹⁹⁴. Entretanto, defende-se que o dialogo entre o Estado e os servidores públicos.

No entanto, os servidores depararam-se com mais um obstáculo para a concretização do direito, desta vez, com a omissão legislativa por parte do Estado que logicamente é o maior “interessado no acomodamento das relações”¹⁹⁵. Isto é, a Constituição trouxe este grande avanço, contudo, já se passaram mais de 25 anos e até o momento não houve cumprimento de dever por parte do Legislativo, incorrendo assim em omissão legislativa.

Segundo lições de Canotilho: “As omissões legislativas inconstitucionais derivam do não cumprimento de imposições constitucionais legiferantes em sentido estrito, ou seja, do não cumprimento de normas que, de forma permanente e

¹⁹² DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 144.

¹⁹³ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 235.

¹⁹⁴ FRAGA, Ricardo Carvalho; VARGAS, Luiz Alberto de. Greve dos servidores públicos e STF: o direito de greve dos servidores públicos após a decisão do Supremo Tribunal Federal. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 51, n. 81, p. 155-174, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/1042/ricardo_fraga_e_luiz_alberto_vargas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 163.

¹⁹⁵ COUTINHO, Aldacy Rachid. Greve dos Servidores Públicos: a experiência francesa. **Revista do TRT 9ª Região**, vol. 24, n. 2, p. 43-66, jul./dez. 1999. Disponível em: <http://www.trt9.jus.br/internet_base/arquivo_download.do?evento=Baixar&idArquivoAnexadoPlc=5198984>. Acesso em: 13 fev. 2017, p. 47.

concreta, vinculam o legislador à adoção de medidas legislativas, concretizadoras da Constituição”¹⁹⁶. Em decorrência deste descumprimento, cabe ao cidadão, com fundamento no artigo 5º LXXI, impetrar mandado de injunção.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, mandado de injunção: “[...] é a medida hábil para que o postulante obtenha, em um específico caso concreto (e estritamente para ele), mediante suprimento judicial, a disciplina necessária indispensável ao exercício dos direitos e liberdades constitucionais ou das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, frustrados pela ausência de norma regulamentadora, cuja falta esteja a inviabilizar-lhes o exercício”¹⁹⁷. A omissão legislativa também pode ser combatida pela ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Para Daniel Wunder Hachem a “salvaguarda da Lei Maior pressupõe a existência de garantias da Constituição, é dizer, previsão de mecanismos aptos a garantir juridicamente a sua supremacia e estreita observância”¹⁹⁸.

De acordo com o entendimento de Cármen Lucia Antunes Rocha, a necessidade de lei específica para a regulamentação do exercício de greve pelo servidor público é a necessidade de respeito ao princípio da continuidade do serviço público¹⁹⁹. Em outras palavras, está-se diante de conflito entre o direito fundamental de greve do servidor público e o princípio da continuidade do serviço público, devendo aqui ser aplicado o princípio da proporcionalidade.

Em diversos casos houve necessidade de manifestação do STF e de outros tribunais²⁰⁰, que se mantiveram, á época, firmes no posicionamento de que os servidores não poderiam exercer seu direito constitucional de greve, pela ausência

¹⁹⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1997, *apud* SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 22.

¹⁹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 919.

¹⁹⁸ HACHEM, Daniel Wunder. **Mandado de injunção e direitos fundamentais: uma construção a luz da transição do Estado Legislativo ao Estado Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 64.

¹⁹⁹ ROCHA, Cármen Lucia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 360.

²⁰⁰ Exemplo STJ/ROMS 2702/SC. (STJ – Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança **RMS 2702 SC 1993/0007522-5**. Relator: Ministro Anselmo Santiago, Data de Julgamento: 30/06/1993, T6 - Sexta Turma, Data de Publicação: DJ 30.08.1993 p. 17312. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/575245/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-2702>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

de lei regulamentadora, com fundamentos na eficácia limitada do artigo 37, VII da CF²⁰¹.

O entendimento apresentado pelo STF não era pacificamente aceito pela doutrina. Para José Afonso da Silva, o inciso VII do artigo 37 da CF tem natureza de eficácia contida, portanto, até que o legislador crie a norma, o inciso terá eficácia plena²⁰². Neste sentido leciona Regina Ferrari que defende a aplicabilidade da norma²⁰³. Inclusive, houve votos dos próprios ministros do STF que repudiaram o entendimento de a norma não ser autoaplicável. Mauricio Godinho Delgado defende a eficácia contida da norma, e também que os servidores civis teriam direito a greve, limitado pela lei de greve da iniciativa privada e com peculiaridades adstritas ao regime jurídico administrativo²⁰⁴.

Tendo em vista a lacuna legislativa e a discussão que emergia quanto ao assunto, os servidores viram-se obrigados a impetrar mandados de injunção, a fim de que seu direito fundamental se tornasse concreto e legitimado pelo caráter público subjetivo do direito²⁰⁵. Desta forma os Mandados de Injunção foram impetrados em face da mora do Congresso Nacional em regulamentar o art. 37, VII da Constituição Federal, a fim de que houvesse declaração da omissão do Poder Legislativo e supressão da lacuna legislativa.

Primeiramente – em 1994 – a Confederação dos Servidores Públicos no Brasil impetrou Mandado de Injunção nº 20/DF, onde figurou como Relator o Ministro Celso de Mello, ficou estabelecido que a norma do direito de greve não era autoaplicável, portanto, não se tratava de direito imediatamente exigível. A mora

²⁰¹ COUTINHO, Aldacy Rachid. Greve dos Servidores Públicos: a experiência francesa. **Revista do TRT 9ª Região**, vol. 24, n. 2, p. 43-66, jul./dez. 1999. Disponível em: <http://www.trt9.jus.br/internet_base/arquivo_download.do?evento=Baixar&idArquivoAnexadoPlc=5198984>. Acesso em: 13 fev. 2017, p. 47.

²⁰² SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 104.

²⁰³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Greve do Servidor Público. **Genesis – Revista de Direito Administrativo Aplicado**, Curitiba: Instituto Paranaense de Direito Administrativo, v. 2, n. 6, p. 723-731, set. 1995, p. 723-725.

²⁰⁴ DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTR, 2011, p. 1354-1360.

²⁰⁵ COUTINHO, Aldacy Rachid. Op. cit., p. 48.

legislativa foi declarada e comunicada ao legislativo para que tomasse providências, que não foram tomadas até o momento²⁰⁶.

Depois foram impetrados outros Mandados de Injunção, onde houve significativo avanço no entendimento do STF: MI nº 670/ES e nº 708/DF (relator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes); Mandado de Injunção nº 712/PA (relator Ministro Eros Grau), todos julgados em 25/10/2007²⁰⁷.

No Mandado de Injunção nº 670/ES impetrado pelo Sindicato dos Servidores Civis do Estado do Espírito Santo-SINDPOL, relator Ministro Gilmar Mendes²⁰⁸ observa-se no acórdão que os Ministros mostram-se indignados pela permanência de mora legislativa que já havia sido declarada outras vezes pelo STF, como no MI nº 20/DF. E pelas consequências de violações que esta situação ocasiona aos servidores públicos, uma vez que estes trabalhadores não podem usufruir de um direito fundamental:

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.²⁰⁹

Outro argumento levantado no MI 670 foi de que “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”²¹⁰. Sendo assim, torna-se necessária a aplicação subsidiária da Lei nº 7.783/1989, desde que observada às peculiaridades no caso concreto, até porque

²⁰⁶ ROTHENBURG, Walter Claudius. A segunda geração do mandado de injunção. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 188, p. 69-91, out./dez. 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198713/000901834.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 70-71.

²⁰⁷ ROTHENBURG, Walter Claudius. Idem, p. 70-71.

²⁰⁸ Uma questão bastante interessante neste acórdão é o Comparativo entre a Lei de Greve dos servidores em geral (Lei nº 7.783/1989) e o substitutivo ao Projeto de Lei, acerca da regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, nº 4.497/2001, que se encontra no Apêndice I.

²⁰⁹ STF – Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 670 – ES, Relator: Ministro Maurício Corrêa, Relator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes. **Revista Trimestral de Jurisprudência**, vol. 207, n. 1, jan./mar. 2009, p. 1-460. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/207_1.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 13.

²¹⁰ STF – Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 670 – ES. Idem.

este entendimento não impede que o legislador venha a conferir regulamentação adequada a este direito posteriormente²¹¹.

Gilmar Mendes ainda menciona que desde 1988 o direito de greve não foi regulado, e a simples existência de Projeto de Lei não satisfaz a mora legislativa, isto posto, cabe ao judiciário atuar nos casos de inatividade do legislador, da mesma forma que atua na atividade desse, por meio de controle judicial²¹².

O Mandado de Injunção nº 708-0/DF foi impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do município de João Pessoa- SINTEM com intuito de que fosse “suprimida a omissão do Poder Público, mediante a elaboração de uma norma para o caso concreto, a fim de viabilizar o imediato exercício do direito de greve por parte dos servidores associados ao sindicato impetrante”²¹³.

O Relator foi o Ministro Gilmar Mendes que votou pela aplicação da Lei nº 7.783/1989. E assim declarou: “No caso em questão, estou convencido de que não se está a afrontar qualquer opção constituinte, mas, muito pelo contrário, se está a engendrar esforços em busca de uma maior efetividade da Constituição como um todo”²¹⁴.

A alegação do Congresso Nacional foi de que havia Projeto de Lei em tramitação, à época, sendo assim não incorrendo em omissão legislativa, portanto. A procuradoria Geral, por sua vez, manifestou-se pela mora legislativa. O mandado de injunção foi conhecido pelo ministro relator Gilmar Mendes que determinou a aplicação da Lei nº 7.783/1989²¹⁵.

Ricardo Lewandowski se manifestou no sentido de que era necessário o STF “avançar no sentido de conferir maior efetividade ao mandado de injunção, dando

²¹¹ “4.1 [...] 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” (STF – Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 670 – ES, Relator: Ministro Maurício Corrêa, Relator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes. **Revista Trimestral de Jurisprudência**, vol. 207, n. 1, jan./mar. 2009, p. 1-460. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/207_1.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 14).

²¹² STF – Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 670 – ES, Relator: Ministro Maurício Corrêa, Relator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes. **Revista Trimestral de Jurisprudência**, vol. 207, n. 1, jan./mar. 2009, p. 1-460. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/207_1.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 32.

²¹³ STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708-0**. Distrito Federal. Tribunal Pleno. Ministro Ricardo Lewandowski. 19.09.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaagendaministro/anexo/mi708.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

²¹⁴ STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708-0**. Distrito Federal. Tribunal Pleno. Voto Ministro Gilmar Mendes. 19.09.2007. Disponível em: <<https://www.portal.deperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/download/114/86>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

²¹⁵ STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708-0**. Distrito Federal. Tribunal Pleno. Ministro Ricardo Lewandowski. Op. cit.

concreção a um dos mais importantes instrumentos de defesa dos direitos fundamentais concebidos pelo constituinte originário”.

O Ministro baseou-se no voto do Ministro Marco Aurélio no MI nº 20/DF, quanto à necessidade de saneamento da lacuna legislativa. Mas avançou seu entendimento, quanto à aplicabilidade da Lei nº 7.783/1989, desde que observadas ressalvas, pois a “aplicação pura e simples da Lei nº 7.783/1989 à hipótese, ainda que com algumas alterações de seus dispositivos mostram-se totalmente inadequados para regular a greve do serviço público”, como o artigo 8º que “estabelece a competência da Justiça do Trabalho para dirimir eventuais conflitos surgidos ao longo do movimento paredista”. Ainda, chamou a atenção ao artigo 16 da Lei nº 7.783/1989 que dispõe sobre a inaplicabilidade da referida lei aos servidores públicos”²¹⁶.

Embora todos os problemas apontados o Ministro Ricardo Lewandowski afirma que neste caso é o momento de mudança de opinião:

Refletindo melhor sobre o tema, e comungando com a preocupação já manifestada pelos meus eminentes pares, em julgamentos de casos análogos, no sentido de conferir-se efetividade real e concreta ao mandado de injunção, evoluo em minha concepção original, para conferir solução distinta ao presente caso, daquela que preconizei anteriormente.²¹⁷

Sendo assim, entende possível a aplicação da Lei de greve dos trabalhadores privados, para fins de reconhecimento do direito de greve dos servidores públicos. Desde que observados 16 requisitos²¹⁸, entre eles “a paralização dos serviços deve

²¹⁶ STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708-0**. Distrito Federal. Tribunal Pleno. Ministro Ricardo Lewandowski. 19.09.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaagendaministro/anexo/mi708.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

²¹⁷ STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708-0**. Idem.

²¹⁸ 1) a suspensão da prestação de serviços deve ser temporária, pacífica, podendo ser total ou parcial;
 2) a paralização dos serviços deve ser precedida de negociação ou de tentativa de negociação;
 3) a Administração deve ser notificada da paralisação com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas;
 4) a entidade representativa dos servidores deve convocar, na forma de seu estatuto, assembleia geral para deliberar sobre as reivindicações da categoria e sobre a paralisação, antes de sua ocorrência;
 5) o estatuto da entidade deve prever as formalidades de convocação e o quórum para a deliberação, tanto para a deflagração como para a cessação da greve;
 6) a entidade dos servidores representará os seus interesses nas negociações, perante a Administração e o Poder Judiciário;
 7) são assegurados aos grevistas, dentre outros direitos, o emprego de meios pacíficos tendentes a persuadir ou aliciar os servidores a aderirem à greve e a arrecadação de fundos e livre divulgação do movimento;

ser precedida de negociação ou tentativa de negociação”. Este requisito é extremamente dicotômico, e será mencionado em outros momentos da dissertação²¹⁹.

Um avanço deste voto foi a aplicação dos fundamentos apresentados na PL nº 4.497, em relação a impossibilidade de descontos no período de paralisação desde que preenchidos os requisitos estabelecidos. Assim os dias de greve “serão contados como de efetivo exercício para todos os efeitos, inclusive remuneratórios”²²⁰.

O Mandado de Injunção nº 712/PA, relator Ministro Eros Grau, foi impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará. O relator relembra a discussão quanto à eficácia da norma discutida no MI nº 20/DF²²¹, e diz que como o STF já se pronunciou em casos semelhantes e a omissão legislativa permanece, a discussão que emerge é outra:

-
- 8) em nenhuma hipótese, os meios adotados pelos servidores e pela Administração poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de outrem;
 - 9) é vedado à Administração adotar meios para constranger os servidores ao comparecimento ao trabalho ou para frustrar a divulgação do movimento;
 - 10) as manifestações e atos de persuasão utilizados pelos grevistas não poderão impedir o acesso ao trabalho nem causar ameaça ou dano à propriedade ou pessoa;
 - 11) durante o período de greve é vedada a demissão de servidor, exceto se fundada em fatos não relacionados com a paralisação, e salvo em se tratando de ocupante de cargo em comissão de livre provimento e exoneração, ou, no caso de cargo efetivo, a pedido do próprio interessado;
 - 12) será lícita a demissão ou a exoneração de servidor na ocorrência de abuso do direito de greve, assim consideradas:
 - a) a inobservância das presentes exigências; e
 - b) a manutenção da paralisação após a celebração de acordo ou após a decisão judicial sobre o litígio;
 - 13) durante a greve, a entidade representativa dos servidores ou a comissão de negociação, mediante acordo com a Administração, deverá manter em atividade equipes de servidores com o propósito de assegurar a prestação de serviços essenciais e indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da coletividade;
 - 14) em não havendo o referido acordo, ou na hipótese de não ser assegurada a continuidade da prestação dos referidos serviços, fica assegurado à Administração, enquanto perdurar a greve, o direito de contratação de pessoal por tempo determinado, prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal ou a contratação de serviços de terceiros;
 - 15) na hipótese de greve em serviços ou atividades essenciais, a paralisação deve ser comunicada com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas à Administração e aos usuários;
 - 16) a responsabilidade pelos atos praticados durante a greve será apurada, conforme o caso, nas esferas administrativa, civil e penal.

²¹⁹ STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708-0**. Distrito Federal. Tribunal Pleno. Ministro Ricardo Lewandowski. 19.09.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaagendaministro/anexo/mi708.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

²²⁰ STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708-0**. Distrito Federal. Tribunal Pleno. Ministro Ricardo Lewandowski. 19.09.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaagendaministro/anexo/mi708.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

²²¹ O STF se pronunciou da mesma forma nos MIs nº 20, nº 107, nº 485 e nº 585.

Presta-se, esta Corte, quando se trate da apreciação de mandados de injunção, a emitir decisões desnudas de eficácia? 11. Esta é a questão fundamental a considerarmos. Já não se trata de saber se o texto normativo de que se cuida art. 37, VIII é dotado de eficácia. Importa verificarmos se o Supremo Tribunal Federal emite decisões ineficazes; decisões que se bastam em solicitar ao Poder Legislativo que cumpra o seu dever, inutilmente.²²²

Sendo assim, vota no sentido da aplicação subsidiária da Lei nº 7.783/1989 para que os servidores possam usufruir do direito fundamental de greve, mas com ressalvas às peculiaridades que emanam da relação Administrador e servidor público, assim se manifestando:

“conheço do presente mandado de injunção, para, reconhecendo a falta de norma regulamentadora do direito de greve no serviço público, remover o obstáculo criado por essa omissão e, supletivamente, tornar viável o exercício do direito consagrado no artigo 37, VII da Constituição do Brasil, nos termos do conjunto normativo enunciado neste voto.”²²³

Nos três Mandados de Injunção descritos acima, há menção sobre a eficácia da norma, sobretudo o MI nº 20/DF que foi o primeiro a tratar do assunto e se limitou apenas a declarar a mora legislativa, pelo entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal que se transcreve pelo esclarecimento trazido por Marcus Vinicius Bittencourt: “A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que este dispositivo constitucional não é auto-aplicável e, dessa forma, necessita de regulamentação disciplinada em lei ordinária específica para seu amplo exercício”²²⁴.

Porém, houve um avanço nas decisões, pois além do reconhecimento a mora legislativa, que embora não tenha trazido eficácia alguma, trouxeram a possibilidade de aplicar-se subsidiariamente a lei de greve dos trabalhadores privados (Lei nº 7.783/1989).

No MI nº 712/PA, o ministro Eros Grau defende a necessidade de o STF estipular os parâmetros do exercício do direito de greve, por meio da aplicação subsidiária da Lei nº 7.783/1989. Segundo o Ministro, “Esses parâmetros não de ser definidos por esta Corte de modo abstrato e geral para regular todos os casos análogos, visto que norma jurídica é o preceito, abstrato, genérico e inovador

²²² STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712-8**. Pará. Relator Min. Eros Grau. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/282_MI712_-_Eros_Grau.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2017, p. 8-9.

²²³ STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712-8**. Idem, p. 35.

²²⁴ BITTENCOURT, Marcus Vinicius. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 236.

tendente a regular o comportamento social de sujeitos associados que se integra no ordenamento jurídico e não se dá norma para um só". Desta forma, evoca o artigo 21 do Regimento Interno para que em casos semelhantes, possa o relator por meio de despacho monocrático aplicar essa mesma regulação²²⁵. Em resumo, no MI nº 712/ PA a Corte atribuiu efeitos erga omnes à decisão, que passou a funcionar como se fosse um conjunto de normas gerais e abstratas aptas a regular o tema.

Também ficou estipulado que haveria aplicação da legislação naquilo que não implicasse incompatibilidade com a relação Administração e servidor público, havendo grande preocupação quanto as peculiaridades decorrente do serviço público como a contratação de trabalhadores substitutos, que é expressamente proibida na Lei nº 7.783/1989, a continuidade dos serviços público. Sendo assim, os artigos a serem aplicados foram delimitados:

Isto posto, a norma, na amplitude que a ela deve ser conferida no âmbito do presente mandado de injunção, compreende conjunto integrado pelos artigos 1º ao 9º, 14, 15 e 17 da Lei nº 7.783/1989, com as alterações necessárias ao atendimento das peculiaridades da greve nos serviços públicos, que introduzo no art. 3º e seu parágrafo único, no art. 4º, no parágrafo único do art. 7º, no art. 9º e seu parágrafo único e no art. 1421. Este, pois, é o conjunto normativo reclamado, no quanto diverso do texto dos preceitos mencionados da Lei nº 7.783/1989: "Art. 3º Frustrada a negociação ou verificada a impossibilidade de recursos via arbitral, é facultada a cessação parcial do trabalho. Parágrafo único. A entidade patronal correspondente ou os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas, da paralisação. Art. 4º Caberá à entidade sindical correspondente convocar, na forma do seu estatuto, assembléia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação parcial da prestação de serviços"; "Art. 7º [...] Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, exceto na ocorrência da hipótese prevista no art. 14"; "Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar a regular continuidade da prestação do serviço público. Parágrafo único. É assegurado ao empregador, enquanto perdurar a greve, o direito de contratar diretamente os serviços necessários a que se refere este artigo"; "Art. 14 Constitui abuso do direito de greve a inobservância das normas contidas na presente Lei, em especial o comprometimento da regular continuidade na prestação do serviço público, bem como a manutenção da paralisação após a celebração de acordo, convenção ou decisão da Justiça do Trabalho".²²⁶

²²⁵ STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712-8**. Pará. Relator Min. Eros Grau. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/282_MI712_-_Eros_Grau.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2017, p. 28.

²²⁶ STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712-8**. Pará. Relator Min. Eros Grau. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/282_MI712_-_Eros_Grau.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2017, p. 35.

Dessa forma, ficou estabelecido à justiça comum para dirimir conflitos e aplicação análoga da Lei nº 7.701/1978 que regulamenta os dissídios trabalhistas. A partir deste ponto, os tribunais passam a deparar-se com questões extremamente distante das questões por eles analisadas até então, e como a aplicação é apenas análoga, algumas situações surgem e demandam resolução. O STJ, principalmente, deparou-se com situações de análise de abusividade ou não, da greve, assim como a necessidade de criar parâmetros jurisprudenciais quanto à continuidade do serviço público²²⁷.

A legalidade da greve foi respaldada nos mesmos parâmetros da greve dos trabalhadores privados. Em caso de abusividade, ficou estipulado pelo STF que cabe punição, mas, existe uma peculiaridade que se refere à manutenção e continuidade do serviço público (princípio administrativo), que tem como objeto central a discussão do que seriam as atividades essenciais, para que se estabeleça a porcentagem mínima de trabalhadores que devem permanecer em seus postos, evitando a violação ao princípio. O tribunal tem analisado caso a caso e proferido decisões em que o número porcentual de trabalhadores que permanecem trabalhando, em decorrência do princípio da continuidade é elevado²²⁸.

Aqui mais um exemplo da resistência do Judiciário à garantia destes direitos, uma vez que as determinações judiciais têm elevado o mínimo de servidores que devem se manter no posto de trabalho em período de greve, sob pena de multa. O que inviabiliza o exercício do direito, mesmo que considerada legal. Decisões, portanto, que violam o direito fundamental dos trabalhadores.

Em sede de Mandado de Injunção nº 708/ DF o Ministro Gilmar Mendes faz uma ponderação que merece ser transcrita: “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

²²⁷ PESSOA, Robertonio Santos. Estado, sindicalismo e modernização administrativa. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Instituto de Direito Público da Bahia, [Belo Horizonte: Forum], ano 9, n. 32, p. 41-50, jan./mar. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72096>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

²²⁸ Exemplos: Justiça Eleitoral: 80 % por se tratar de ano eleitoral; INSS: 50%.

servidores públicos civis, passa a invocar para si, os riscos de consolidação de uma atípica omissão judicial"²²⁹.

Portanto, pode-se dizer que a aplicação subsidiária da Lei nº 7.783/1989 foi um avanço, porém a mora legislativa que perdura há mais de 25 anos é um completo descaso com os trabalhadores, ou para os que assim preferiram entender, uma opção política que fere diretamente a Constituição e os direitos fundamentais.

A função de legislar se configura como desdobramento da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que impõem ao Estado o dever de criar normas que regulamentem o exercício de tais direitos, possibilitando sua plena fruição. Sobre isso, salutar descrever afirmação de Daniel Wunder Hachem:

[...] o legislador ou o administrador tem a obrigação de criar a regulamentação do direito, escapando de sua liberdade de conformação ou discricionariedade a possibilidade de fazê-lo ou não, devendo concretizar as matérias que demandam densificação normativa, sempre norteado pelo conteúdo material estabelecido pelos princípios e regras constitucionais. Nesse contexto, as omissões do legislador e do administrador passam a adquirir relevância jurídica, visto que podem ocasionar graves consequências no que toca à realização dos direitos fundamentais.²³⁰

Da mesma forma que no Brasil, na França há previsão constitucional do direito de greve dos servidores públicos, mas sem correspondente regulamentação. Para sanar este fator limitativo dos direitos dos trabalhadores, ficou estabelecido mediante decisão judicial que enquanto não houver lei regulamentadora sobre o tema, este será plenamente exercido, e mais, transferiu a competência do legislativo para o executivo²³¹. Exatamente neste sentido, observa-se o voto do ministro Adhemar Maciel em 1993, que defende a eficácia contida da norma, mas enquanto

²²⁹ STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708-0**. Distrito Federal. Tribunal Pleno. Ministro Ricardo Lewandowski. 19.09.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaagendamministro/anexo/mi708.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017, Min. Gilmar Mendes, p. 209.

²³⁰ HACHEM, Daniel Wunder. **Mandado de injunção e direitos fundamentais**: uma construção a luz da transição do Estado Legislativo ao Estado Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 60.

²³¹ COUTINHO, Aldacy Rachid. Greve dos Servidores Públicos: a experiência francesa. **Revista do TRT 9ª Região**, vol. 24, n. 2, p. 43-66, jul./dez. 1999. Disponível em: <http://www.trt9.jus.br/internet_base/arquivo_download.do?evento=Baixar&idArquivoAnexadoPlc=5198984>. Acesso em: 13 fev. 2017, p. 51-52.

não houver norma regulamentadora o servidor deverá exercer tal direito livremente²³².

Defende-se, o exercício pleno do direito de greve aos servidores, uma vez que se trata de direito fundamental, portanto, de aplicação imediata, pois a ausência de lei específica acarreta algumas implicações. Ausência, que é consequência de não cumprimento do Estado de seu dever objetivo, característico a todos direitos fundamentais, conforme descrito em item 1.2. Sendo assim, observa-se neste caso segundo Daniel Wunder Hachem uma inatividade inconstitucional²³³.

Esta inatividade, que decorre de um dever objetivo, pode ser reconduzida ao direito subjetivo. Ou seja, as normas de direitos fundamentais implicam em deveres objetivos por parte do Estado, mas no caso de não cumprimento desta obrigação, “ela pode ser reconduzida a uma óptica subjetiva, gerando pretensões jurídicas de natureza transindividual exigível pelos mecanismos de tutela coletiva”. Desta forma acontecerá a ressubjetivização da dimensão objetiva²³⁴.

Em resumo, cabe ao Estado o dever objetivo de criar garantias para promover e proteger os direitos fundamentais, por meio de práticas normativas ou fáticas, podendo escolher como criá-las, mas sem qualquer opção de não criá-las. No caso de descumprimento do dever “pode vir a gerar uma nova posição subjetiva”. Sendo a propositura de demanda coletiva o caminho mais viável, a fim de exigir que o Estado cumpra satisfatoriamente seu dever²³⁵.

Desta forma, conforme leciona Daniel Wunder Hachem:

[...] propõe-se neste estudo que as obrigações objetivas que as normas jusfundamentais desencadeiam sobre o Poder Público, que independem de postulação judicial ou administrativa por sujeitos determinados, atribuem de forma correspondente um *direito transindividual* de toda a coletividade ao atendimento estatal desses deveres. Esse direito não terá, *prima facie*, uma dimensão subjetiva que autorize a sua exigibilidade. Mas esta exsurdirá nas hipóteses em que o Estado deixar de empreender prestações fáticas e

²³² STJ-ROMS 2947/SC (STJ – Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança nº 28.927 RS 2009/0034015-3**. Relatora: Ministra Denise Arruda, Data de Julgamento: 17/12/2009, T1 - Primeira Turma. Data de Publicação: DJe 02/02/2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8592884/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-28927-rs-2009-0034015-3/inteiro-teor-13674888>>. Acesso em: 14 fev. 2017).

²³³ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade dos direitos fundamentais (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, jul./dez. 2013, p. 85.

²³⁴ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade dos direitos fundamentais (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, jul./dez. 2013, p. 85.

²³⁵ HACHEM, Daniel Wunder. Idem, p. 85.

normativas de organização, procedimento e proteção em níveis satisfatoriamente aceitáveis, suficientes para a fruição, pelos cidadãos, dos bens jurídicos fundamentais tutelados constitucionalmente.²³⁶

Para tanto, cabe ao Estado o dever objetivo de proteção e promoção do direito fundamental de greve, inerente ao dever objetivo que este direito fundamental lhe impõe, por meio de prática normativa, isto é, criação de lei regulamentadora para livre exercício do direito. Mas, até o presente momento o Poder legislativo encontra-se em inatividade, pois não houve devida regulamentação, mesmo após reconhecimento de mora legislativa, por parte do STF, portanto, não houve tentativa satisfatória no cumprimento do dever objetivo do Estado.

Por isso, como o Estado não cumpriu as prestações normativas que lhe cabiam. Defende-se que no caso em tela está-se diante da ressubjetivização da dimensão objetiva do direito de greve, o que resulta na transindividualidade do direito, e assim a possibilidade de exigi-lo por meio de mecanismos processuais coletivos.

Afinal, a omissão legislativa não permite que os servidores usufruam plenamente de um direito constitucionalmente estabelecido, mesmo que se afirme a natureza de eficácia contida da norma, é preciso entender que em se tratando de direito fundamental também precisa ser limitado, sob pena de abuso²³⁷.

Portanto, o cumprimento do dever do Estado é de estimada relevância, por isso, se estudará o Projeto de Lei nº 710/2011, no tópico 3.2, como uma possibilidade de resolução do problema que se arrasta há muitos anos.

Como já citado, segundo Ricardo Pereira e Laís Mendonça, “observa-se que o Estado, também responsável por proteger os direitos fundamentais, é um agressor bastante recorrente do direito de greve. Seja por meio de decisões judiciais [...] de decretos do Poder Executivo, o Estado brasileiro tem perpetrado diversas agressões que procuram minar a possibilidade do exercício do direito de greve, agressões essas condenadas pela OIT”²³⁸.

Após entendimento do STF quanto à aplicação subsidiária da Lei de greve dos servidores públicos, foi editado Decreto sob nº 1480/1995, que “Dispõe sobre os

²³⁶ HACHEM, Daniel Wunder. *Idem*, p. 85.

²³⁷ DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 150-151.

²³⁸ MENDONÇA, Laís Maranhão Santos; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. Direito de greve e antissindicalidade de origem estatal. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2014, p. 314-330, p. 328.

procedimentos a serem adotados em casos de paralisações dos serviços públicos federais, enquanto não regulado o disposto no art. 37, inciso VII, da Constituição”.

O Decreto conta com quatro artigos que versam sobre a impossibilidade de abono, e compensação das faltas, assim como contagem do período para tempo de serviço no período de paralisação. Ainda, penalidades relacionadas à inobservância dessa regra, bem como a proibição de greve por parte dos servidores ocupantes de cargo em comissão e funções gratificadas. E por fim, possibilita a denúncia da lide em casos que a Administração seja chamada a responder processo com pedido de indenização pela interrupção total ou parcial de prestação de serviços públicos.

A Administração Pública logo editou ato administrativo normativo com base em seus interesses e na tentativa de regular a situação imposta pelo STF por meio de proibições, penalidade e atribuição de responsabilidade aos servidores Públicos, pois o decreto proibia indiretamente o exercício de greve aos trabalhadores detentores de cargo em comissão e confiança e os penalizava com imediata exoneração, assim como o chefe que encobrisse algum grevista deixando de comunicar o nome do trabalhador ou de descontar suas faltas. Tais determinações encontravam-se em completa dissonância com o ordenamento constitucional e demonstram-se como verdadeiras práticas antissindicais²³⁹.

A criação do decreto e os direitos violados demonstram os problemas causados pela lacuna legislativa, tanto em relação ao Estado – que não pode aplicar sanções em caso de greve abusiva por falta de legislação – quanto ao trabalhador.

Tendo em vista essas situações, outros assuntos foram objeto de discussões pelo STF nos últimos anos, sobretudo a possibilidade de desconto salarial do grevista expresso no Decreto acima descrito. Portanto, entidades sindicais adentraram com medidas judiciais para reverter os descontos salariais e inicialmente houve entendimento por parte do judiciário pela suspensão dos descontos salariais. Foi reconhecido que o decreto restringia direitos estabelecidos na Constituição²⁴⁰.

²³⁹ COUTINHO, Aldacy Rachid. Greve dos Servidores Públicos: a experiência francesa. **Revista do TRT 9ª Região**, vol. 24, n. 2, p.43-66, jul./dez. 1999. Disponível em: <http://www.trt9.jus.br/internet_base/arquivo_download.do?evento=Baixar&idArquivoAnexadoPlc=5198984>. Acesso em: 13 fev. 2017, p. 49.

²⁴⁰ FRAGA, Ricardo Carvalho; VARGAS, Luiz Alberto de. Greve dos servidores públicos e STF: o direito de greve dos servidores públicos após a decisão do Supremo Tribunal Federal. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 51, n. 81, p. 155-174, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/1042/ricardo_fraga_e_luiz_alberto_vargas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 165.

Como no caso já mencionado nesse trabalho, a Reclamação nº 16.535, onde o relator Ministro Luiz Fux com base no MI nº 708 e pelos efeitos erga omnes desta decisão, entende que descontos salariais de servidores públicos são uma tentativa de inibir o direito fundamental de greve:

Ab initio, é inelutável a presença do *fumus boni iuris*. Com efeito, esta Suprema Corte, quando, do julgamento do MI nº 708, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, reconheceu o direito de greve dos servidores públicos, de modo a colmatar a omissão inconstitucional, consubstanciada na ausência de norma regulamentadora (CRFB/88, art. 37, VII), estabelecendo, assim, alguns balizamentos ao exercício do direito, com aplicação por analogia da lei de greve da iniciativa privada (Lei nº 7.783/1989). Naquela assentada, o Plenário não apenas estabeleceu a regra para o caso concreto, afastando o estado de inconstitucionalidade decorrente da *inertia deliberandi*, como também consignou a aplicação *erga-omnes* da decisão, estendendo-a a outras categorias do funcionalismo público. Após a decisão da Corte, os servidores públicos, a despeito da ausência de norma regulamentadora aplicável especificamente ao caso, Nada obstante isso, o decisum reclamado, simultaneamente, se distanciou dos balizamentos daquele pronunciamento e compromete a própria efetividade da norma constitucional que salvaguarda o direito de greve dos servidores públicos. De fato, a decisão hostilizada macula a autoridade do julgado no MI nº 708, máxime porque, em vez de promover o exercício do direito de greve pelos servidores estaduais, tal como consignado no aresto paradigma, subtraiu a eficácia do preceito constitucional, quando, em primeiro lugar, retirou integralmente os efeitos das decisões proferidas no mandado de segurança coletivo impetrado pelo Sindicato, ora Reclamante, que inibiam a adoção de comportamentos lesivos pelas autoridades reclamadas capazes de frustrar o exercício do movimento paredista.

Ademais, quando examinada sob o quadro fático subjacente, a decisão reclamada, autorizativa do governo fluminense a cortar o ponto e efetuar os descontos dos profissionais da educação estadual, desestimula e desencoraja, ainda que de forma oblíqua, a livre manifestação do direito de greve pelos servidores, verdadeiro garantia fundamental. Com efeito, não foi outro o objetivo do aresto reclamado que não o de inviabilizar o exercício dessa liberdade básica do cidadão, compelindo os integrantes do movimento a voltarem às suas tarefas diuturnas.²⁴¹

Mas infelizmente houve mudança no entendimento do STF: em recente decisão em sede de Recurso Extraordinário (RE nº 693.456) interposto pela Fundação de Apoio à Escola Técnica do Rio de Janeiro, decidiu-se que os dias de greve poderão ser descontados do salário do servidor, salvo em casos nos quais o

²⁴¹ STF – Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Reclamação nº 16.535**. Relator: Min. Luiz Fux. Reclte.(s): Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro – SEPE/RJ. Adv.(a/s): Juliana Rodrigues de Oliveira. Adv.(a/s): Ítalo Pires Aguiar. Recldo.(a/s): Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Adv.(a/s): Sem representação nos autos. Intdo.(a/s): Estado do Rio de Janeiro. Proc.(a/s)(es): Procurador-geral do Estado do Rio de Janeiro. Data de Julgamento: 15/10/2013, Data de Publicação: DJe-207, Divulg. 17/10/2013, Public. 18/10/2013. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24269391/medida-cautelar-na-reclamacao-rcl-16535-rj-stf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

fato gerador da greve seja ato ilegal por parte do ente público, como o atraso salarial, por exemplo.

O relator foi o Ministro Toffoli, que fez uma análise histórica do instituto de greve no setor privado e tratou do reconhecimento do direito de greve para os servidores públicos após a Constituição de 1988, ressaltando a necessidade de lei específica em decorrência do regime jurídico específico dos servidores públicos, em especial em decorrência dos princípios do Direito Administrativo, notadamente da supremacia do interesse público e da continuidade do serviço público²⁴².

Depois menciona o reconhecimento da mora legislativa quanto ao caso, e a aplicação da lei de greve dos trabalhadores privados, a fim de garantir a eficácia mínima desse direito social coletivo, mas sempre em observância às especificidades, uma vez que a paralização total dos serviços públicos mostra-se inviável, cabendo até mesmo em casos excepcionais a contratação temporária com bases no interesse público, que inclusive já foi objeto de julgamento pelo STF em outra oportunidade²⁴³.

Após análise do direito de greve, o Ministro passa a tratar pontualmente da greve e da possibilidade de faltas injustificadas. Para Toffoli, a falta de regulamentação não transforma os dias de greve em falta injustificada, ao contrário, este é um direito que deve ser exercido desde que sejam observados requisitos estabelecidos, uma vez que não é absoluto. Mais que isso: reconhece, assim como para o trabalhador privado, a suspensão do contrato de trabalho. Sendo assim:

Desse modo, os servidores que aderem ao movimento grevista não fazem jus ao recebimento das remunerações dos dias paralisados, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão da relação jurídica de trabalho e, por consequência, da atividade pública.²⁴⁴

O relator manifestou-se no sentido de que não é possível o desconto apenas e tão somente nos casos em que o Estado tenha realizado algum ato ilegal, como

²⁴² STF – Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 693.456**. Rio de Janeiro. Plenário. Rel. Ministro Dias Toffoli. 02/09/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE693456.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 1-7.

²⁴³ STF – Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 693.456**. Rio de Janeiro. Plenário. Rel. Ministro Dias Toffoli. 02/09/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE693456.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 7-17.

²⁴⁴ STF – Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 693.456**. Idem, p. 17-18.

atraso de pagamento. Do contrário os dias de greves serão descontados do salário do trabalhador, podendo haver acordo de compensação de horas entre as partes.

Para o Ministro:

Ao admitir o desconto dos dias paralisados, esta Corte, com o devido respeito àqueles que pensam em contrário, não está a negar o exercício do direito do servidor público de realizar greve. Pelo contrário, pois, como outrora salientado, a participação do servidor público em um movimento paredista não implica a prática de um ilícito. Entretanto, esse direito possui limites e ônus, em especial, por se tratar o serviço público de atividade de importância estratégica para o Estado em prol da sociedade.²⁴⁵

Acompanharam o voto do relator os Ministros Roberto Barroso, Teori Zavascki, Luiz Fux, Gilmar Mendes e a Ministra Cármen Lúcia. Do outro lado, foi aberta divergência pelo Ministro Edson Fachin, segundo o qual “a adesão do servidor público a movimento grevista não pode representar opção econômica de renúncia ao pagamento porque a greve é seu principal instrumento de reivindicação frente ao Estado. Por ser um fator essencial na relação jurídica instalada a partir da deflagração do movimento paredista, a suspensão do pagamento não pode ser decidida unilateralmente”²⁴⁶.

Acompanharam a divergência aberta por Edson Fachin os Ministros Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio. Para Ricardo Lewandowski “não há lei específica. Não há nenhum comando que obrigue o Estado a fazer o desconto no momento em que for deflagrada a greve. Em face dessa lacuna, o STF mandou aplicar ao serviço público a lei que rege a greve no setor privado”, mas é impossível aplicar o “artigo 7º da Lei de Greve (Lei nº 7.783/1989), que prevê a suspensão do contrato de trabalho, porque o servidor público não tem um contrato de trabalho, mas sim uma relação estatutária com o Estado”²⁴⁷.

Entende-se que a decisão do Recurso Extraordinário nº 693.456 não é a mais adequada, uma vez que retrocede em todos avanços obtidos pelo STF no MI nº 708. Este retrocesso é fruto da resistência do Judiciário e da doutrina na extensão dos direitos sociais coletivos aos servidores públicos e precisa ser combatido.

²⁴⁵ STF – Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 693.456**. Idem, p. 24.

²⁴⁶ STF – Supremo Tribunal Federal. Dias parados por greve de servidor devem ser descontados, exceto se houver acordo de compensação. **Notícias STF**, 27 out. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=328294>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

²⁴⁷ STF – Supremo Tribunal Federal. Dias parados por greve de servidor devem ser descontados, exceto se houver acordo de compensação. **Notícias STF**, Idem.

É preciso que a mora legislativa seja imediatamente sanada e que os projetos de leis apresentados saiam das gavetas e sigam rápida tramitação, mesmo que sejam necessárias medidas judiciais coletivas como aqui defendido para que o Poder Legislativo cumpra seu dever de proteger e promover o direito de greve. Todavia, enquanto isso não acontece é preciso reconhecer o direito de greve pelos servidores públicos e seu livre exercício, sem qualquer tipo de desconto salarial nos dias de paralisação, pois do contrário está-se diante de flagrante violação ao ordenamento constitucional.

Em que pese todos os problemas apresentados quanto ao direito de greve, não há tanta resistência a este direito como em relação ao direito de negociação coletiva, em completa violação ao ordenamento internacional e aos direitos fundamentais dos servidores. É o que se passa a discutir no próximo tópico.

2.3 DIREITO À NEGOCIAÇÃO COLETIVA: DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 8.112/1990 À RATIFICAÇÃO DAS CONVENÇÕES DA OIT

Sergio Pinto Martins define negociação coletiva como “uma forma de ajuste de interesses entre as partes, que acertam os diferentes entendimentos existentes, visando encontrar uma solução capaz de compor suas posições”, objetivando “conciliar seus interesses, de modo a resolver o conflito”²⁴⁸.

A natureza jurídica da negociação coletiva é debatida por inúmeras teorias, prevalecendo, hoje, a acepção da teoria mista, uma vez que tem características contratualistas e normativas²⁴⁹. As negociações coletivas podem ser de quatro tipos: normativas, que objetivam a regulamentação de condições de trabalho; institucionais, com a finalidade de criar novas instituições; transacionais, que

²⁴⁸ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 813.

²⁴⁹ PAULA, Adriana Ferreira de. Negociações coletivas no setor público. **Atualidades Jurídicas – Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB**, Belo Horizonte, [recurso eletrônico], v. 2, n. 3, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/13604>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

buscam a resolução de conflito, e, por fim, decisórias, que versam sobre gestão empresarial²⁵⁰.

Gabriela Neves Delgado e Ricardo Pereira explicam que a “produção normativa coletiva de trabalho decorrente de convenções coletivas de trabalho e de acordos coletivos do trabalho reforça o particularismo e a autonomia do direito do trabalho perante os demais ramos do direito”, até porque a negociação coletiva passará a regular as relações, com característica de generalidade, abstração e impessoalidade²⁵¹. Portanto, a negociação coletiva é dotada de tamanha relevância que para Mauricio Godinho Delgado “transcende o próprio direito do trabalho”, pois contribui enormemente com a concretização da democracia²⁵².

Pelo seu caráter coletivo, tem impactos diretos na sociedade e ganha amplo reconhecimento na Constituição Federal de 1988, uma vez que atribui prerrogativas aos sindicatos e possibilidade de sua atuação na esfera administrativa e judicial, com enfoque nas negociações coletivas, conforme artigos 7º e 8º²⁵³, enquanto a CLT também trata deste mecanismo autônomo coletivo em seis de seus dispositivos²⁵⁴.

²⁵⁰ MENDONÇA, Laís Maranhão Santos; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. Direito de greve e antissindicalidade de origem estatal. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2014, p. 314-330, p. 121.

²⁵¹ MENDONÇA, Laís Maranhão Santos; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. Idem, p. 369 e 370.

²⁵² DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTR, 2011, p. 1303.

²⁵³ MENDONÇA, Laís Maranhão Santos; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. Direito de greve e antissindicalidade de origem estatal. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2014, p. 314-330, p. 370.

²⁵⁴ Art. 58. A duração normal do trabalho, para os empregados em qualquer atividade privada, não excederá de 8 (oito) horas diárias, desde que não seja fixado expressamente outro limite.

§ 2º Para os atuais empregados, a adoção do regime de tempo parcial será feita mediante opção manifestada perante a empresa, na forma prevista em instrumento decorrente de negociação coletiva.

Art. 616. Os Sindicatos representativos de categorias econômicas ou profissionais e as empresas, inclusive as que não tenham representação sindical, quando provocados, não podem recusar-se à negociação coletiva.

§ 1º Verificando-se recusa à negociação coletiva, cabe aos Sindicatos ou empresas interessadas dar ciência do fato, conforme o caso, ao Departamento Nacional do Trabalho ou aos órgãos regionais do Ministério do Trabalho e Previdência Social, para convocação compulsória dos Sindicatos ou empresas recalcitrantes. (Incluído pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967);

§ 2º No caso de persistir a recusa à negociação coletiva, pelo desatendimento às convocações feitas pelo Departamento Nacional do Trabalho ou órgãos regionais do Ministério de Trabalho e Previdência Social, ou se malograr a negociação entabulada, é facultada aos Sindicatos ou empresas interessadas a instauração de dissídio coletivo;

A negociação coletiva possui funções específicas como instrumento pacífico de conflito inerente ao Estado Democrático de Direito, bem como a elaboração de normas que possibilitam que a relação contratual seja efetivamente democrática e que prime pela regulação dos direitos coletivos implicando em obrigação entre as partes, a fim de sanar o conflito²⁵⁵. Cabe ressaltar a característica de que as partes assumem obrigações de resolver o conflito, pois é exatamente este ponto que permite que a negociação seja um instrumento efetivo.

Florivaldo Dutra de Araújo descreve como princípios da negociação coletiva: inafastabilidade da negociação; boa fé; acesso à informação; razoabilidade; contraditório; representação; informalismo; dever de influência; e responsabilidade²⁵⁶.

A negociação coletiva foi garantida aos servidores públicos pela Constituição Federal de 1988 “em uma forma explícita” a partir da junção dos artigos 39, § 3º²⁵⁷ e 7º, inciso XIII^{258 - 259}. Tanto isso é verdade que a Lei nº 8.112/1990 previa este direito

Art. 617. Os empregados de uma ou mais empresas que decidirem celebrar Acôrdio Coletivo de Trabalho com as respectivas empresas darão ciência de sua resolução, por escrito, ao Sindicato representativo da categoria profissional, que terá o prazo de 8 (oito) dias para assumir a direção dos entendimentos entre os interessados, devendo igual procedimento ser observado pelas empresas interessadas com relação ao Sindicato da respectiva categoria econômica. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

§ 1º Expirado o prazo de 8 (oito) dias sem que o Sindicato tenha se desincumbido do encargo recebido, poderão os interessados dar conhecimento do fato à Federação a que estiver vinculado o Sindicato e, em falta dessa, à correspondente Confederação, para que, no mesmo prazo, assumam a direção dos entendimentos. Esgotado esse prazo, poderão os interessados prosseguir diretamente na negociação coletiva até final. (Incluído pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967);

Art. 625-H. Aplicam-se aos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista em funcionamento ou que vierem a ser criados, no que couber, as disposições previstas neste Título, desde que observados os princípios da paridade e da negociação coletiva na sua constituição. (Incluído pela Lei nº 9.958, de 12.1.2000);

²⁵⁵ COUTINHO, Murilo Rodrigues. O direito fundamental à informação nas negociações coletivas trabalhistas: breves apontamentos para sua efetividade no Estado Democrático de Direito. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania**: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas. São Paulo: LTR, 2014, p. 380-393, p. 385.

²⁵⁶ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 376-386.

²⁵⁷ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide ADIN nº 2.135-4)

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

²⁵⁸ Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XIII – duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

social coletivo aos servidores públicos federais em seu artigo 240, alínea “d”. O Estatuto dos Servidores Públicos Federais ainda previa em seu artigo 240, alínea “e” a possibilidade de ajuizamento de demandas na Justiça do Trabalho por parte dos servidores.

Posteriormente foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 492/DF, relator o Ministro Carlos Velloso, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 12 de novembro de 1992, com decisão publicada no Diário de Justiça de 12 de março de 1993, processo no qual os dispositivos “d” e “e” foram considerados inconstitucionais²⁶⁰.

Juliana Brina Corrêa Lima de Carvalho resume sucintamente os argumentos lançados na análise do STF:

O Supremo Tribunal Federal, na ADIN 492-1/DF4, ao analisar a constitucionalidade das alíneas “d” e “e” do artigo 240 da Lei nº 8.112/90, alinhou-se à corrente que sustenta ser estatutário o “regime jurídico único”. A orientação básica do julgado foi o voto do relator, Ministro Carlos Velloso, fundamentado nos ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello (1991), Adilson Abreu Dallari (1990) e Antônio Augusto Junho Anastasia (1990). Para o Ministro, o regime de trabalho vigente na função pública deve ter, necessariamente, caráter unilateral, de forma que o Estado possua a prerrogativa de alterar, a qualquer momento, as condições de trabalho dos servidores públicos. Divergiu de tal entendimento o voto proferido pelo Ministro Marco Aurélio. Após breve exposição acerca do processo de aproximação entre os regimes público e privado de trabalho nos ordenamentos estrangeiros, o Ministro destacou a ruptura da Constituição Federal de 1988 com o caráter unilateral do regime dos servidores. Entretanto, a interpretação contrária à aproximação entre os regimes predominou no Plenário do STF, em conformidade com a disciplina tradicional da função pública. Nesse viés, o principal argumento do STF para declaração de inconstitucionalidade do direito de negociação coletiva dos servidores foi sua incompatibilidade com o caráter unilateral do regime estatutário.²⁶¹

²⁵⁹ KREUZ, Leticia Regina Camargo. **Direitos Fundamentais Sociais do Servidor Público: Sindicalização, Greve e Negociação Coletiva**. 2013. 113f. (Monografia bacharel em Direito), Setor de Ciências Jurídicas, Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31247/LETICIA%20REGINA%20CAMARGO%20KREUZ.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 01 mar. 2014, p. 66.

²⁶⁰ STF – Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 492-1**, Distrito Federal, julgado em 12.11.1992, Rel. Min. Carlos Mario Velloso, publicado acórdão em 12.03.1993, dentre outras apreciadas pelo C. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE693456.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

²⁶¹ CARVALHO, Juliana Brina Corrêa Lima de. Os direitos sociais dos servidores públicos à luz da redefinição da supremacia do interesse público no estado democrático de direito. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [Revista do Programa do Mestrado em Direito do UniBrasil], v. 11, n. 11, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/172>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

A Suprema Corte entendeu, portanto, pela inconstitucionalidade das alíneas do art. 240 da Lei nº 8.112/90 com base no argumento de que a relação entre servidores públicos e Administração é unilateral. Portanto, a Administração pode modificar as condições de trabalho sem anuência dos trabalhadores. É importante observar que a decisão da ADI nº 492-1 não observou o controle de convencionalidade tratado no primeiro capítulo, uma vez que o Brasil já era signatário da Convenção nº 151.

O voto do Ministro Marco Aurélio destoou dos demais, entendendo pela improcedência da ação, logo, pela constitucionalidade do dispositivo. Segundo o ministro, não é crível que se defenda uma supremacia absoluta da Administração Pública, vez que o regime jurídico único é dos servidores e não dos funcionários públicos, e encerra “direitos e obrigações inalteráveis ao alvedrio dos que por eles estão alcançados “[...], sendo muito sintomático o esforço pedagógico do legislador ao aludir a lavratura do termo e emprestar a esse conteúdo que o revela o verdadeiro ajuste, um contrato, isto ao cogitar não só de direito e obrigações inalterado, mas também referir-se aos partícipes, concedendo-lhes a condição de partes”²⁶².

Um argumento lançado pelo Ministro Carlos Mário Velloso é de que, como a função principal da negociação coletiva é tratar de remuneração, não haveria possibilidade de ser aplicada aos trabalhadores do setor público, uma vez que seus salários são estabelecidos por lei²⁶³.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro tem o mesmo posicionamento afirmando que o sindicato “poderá, quando muito, atuar como pressão sobre o Poder Público, mas não poderá levar os servidores às negociações coletivas, com ou sem participação dos sindicatos, com o fito de obter remuneração”²⁶⁴. A autora sustenta seu entendimento pela Súmula nº 679 do STF que expressa: “a fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva”. E, ainda, suscita o princípio da legalidade remuneratória.

²⁶² STF – Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 492-1**, Distrito Federal, julgado em 12.11.1992, Rel. Min. Carlos Mario Velloso, publicado acórdão em 12.03.1993, dentre outras apreciadas pelo C. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE693456.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 120.

²⁶³ STF – Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 492-1**, Idem, p. 81-95.

²⁶⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 620.

Nesta oportunidade, Marco Aurélio lecionou no sentido de que a negociação coletiva é direito inerente ao direito de sindicalização e de greve, e, portanto constitucional. O Ministro enfaticamente critica a posição do Estado, fazendo a seguinte pergunta: “que valia terão os aludidos se a um só tempo, conclui-se que todos podem negociar, menos o majestático Estado?”²⁶⁵. Anos mais tarde (2006), essa discussão voltou a ser travada pelo STF em sede de ADI nº 559/MT, tendo como relator o ministro Eros Grau, que julgou no sentido de que o direito à realização de acordos coletivos era reservado aos trabalhadores do setor privado²⁶⁶.

Portanto, a interpretação do STF excluiu os servidores públicos de um direito fundamental, mais que isso, “os seus sindicatos passaram a atuar exclusivamente como forma de pressão para a alteração da legislação”²⁶⁷, e conseqüentemente, desmunidos deste instrumento tão relevante à democracia e verdadeiro pacificador de conflitos.

Geraldo Luis Spano Guimarães²⁶⁸ defende a possibilidade de negociação coletiva para os servidores públicos, mas no que tange à remuneração entende não ser possível à aplicação de negociação, em decorrência do princípio da legalidade remuneratória. O objetivo desse trabalho é demonstrar que esse posicionamento é equivocado, pois viola a Constituição, assim como viola os tratados internacionais, em especial as Convenções de nº 151 e 154²⁶⁹, ambas da OIT.

²⁶⁵ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 349.

²⁶⁶ KREUZ, Leticia Regina Camargo. **Direitos Fundamentais Sociais do Servidor Público: Sindicalização, Greve e Negociação Coletiva**. 2013. 113f. (Monografia bacharel em Direito), Setor de Ciências Jurídicas, Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31247/LETICIA%20REGINA%20CAMARGO%20KREUZ.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 01 mar. 2014, p. 70.

²⁶⁷ FRAGA, Ricardo Carvalho; VARGAS, Luiz Alberto de. Greve dos servidores públicos e STF: o direito de greve dos servidores públicos após a decisão do Supremo Tribunal Federal. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 51, n. 81, p. 155-174, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/1042/ricardo_fraga_e_luiz_alberto_vargas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 163.

²⁶⁸ GUIMARÃES, Geraldo Luis Spagno. Servidores Públicos: Os nortes constitucionais da greve, da sindicalização e da negociação coletiva. In: FORTINI, Cristina. (Org.). **Servidor Público**. Estudos em Homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 135.

²⁶⁹ OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 151** – Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/501>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 154** – Fomento à Negociação Coletiva. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/503>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

Hoje não é possibilitado aos servidores públicos o livre exercício desse direito coletivo, tampouco existe por parte do Estado esforços a este respeito. O que acontece hoje são negociações informais sem efetiva participação dos trabalhadores, como numa configuração autoritária²⁷⁰, cabendo aos sindicatos dos servidores apenas atividades ligadas à greve²⁷¹.

Segundo Cármen Lucia Antunes Rocha, o não reconhecimento desse direito é o reflexo da análise de aplicação do direito dos servidores da mesma forma que o dos trabalhadores privados. Entretanto, é notório que a aplicação da negociação coletiva para os servidores terá que atentar-se a peculiaridades e aos limites constitucionais específicos²⁷².

Contudo, é importante destacar que embora haja grande resistência da jurisprudência e doutrina, e até mesmo proibição legal quanto à negociação coletiva, no mundo dos fatos têm-se notícias de negociações entre grevistas e o Poder Público. Ricardo Carvalho Vargas acredita que as primeiras negociações entre servidores e a Administração Pública aconteceram em São Paulo na gestão da Prefeita Luiza Erundina²⁷³.

Em recentes decisões, o STJ “vem reiteradamente apontando a negociação coletiva e o cumprimento, ou não, de acordos coletivos entre servidores e a Administração Pública como parâmetros de necessária consideração para a avaliação da greve”²⁷⁴.

Em julgamento de Agravo Regimental (Petição nº 7.883/DF), o STJ julgou pela ilegalidade da greve, pois teria ocorrido em vigência da implementação de acordo. Outro exemplo, também julgado pelo STJ, foi do Mandado de Segurança nº 15.339/DF em que o tribunal declarou a ilegalidade da greve, alegando não

²⁷⁰ SIQUEIRA NETO, José Francisco. Relações de trabalho e possibilidades de negociação coletiva na Administração Pública brasileira. In: GERNIGON, Bernard; ODERO, Alberto; GUIDO, Horacio; SIQUEIRA NETO, José Francisco; ANASTASIA, Antônio Augusto. **A negociação coletiva na Administração Pública brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 83-136, p. 121.

²⁷¹ SIQUEIRA NETO, José Francisco. Idem, p. 123.

²⁷² ROCHA, Cármen Lucia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 352.

²⁷³ FRAGA, Ricardo Carvalho; VARGAS, Luiz Alberto de. Greve dos servidores públicos e STF: o direito de greve dos servidores públicos após a decisão do Supremo Tribunal Federal. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 51, n. 81, p. 155-174, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/1042/ricardo_fraga_e_luiz_alberto_vargas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 164.

²⁷⁴ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Conflitos coletivos e negociação na função pública: contribuição ao tema de participação em Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 351.

constar nos autos comprovação de negociação realizada entre as partes e que, supostamente, teria sido rompida pela Administração Pública²⁷⁵.

Esses casos comprovam que embora a legislação e parte da doutrina entendam pela impossibilidade de negociação coletiva entre os servidores públicos e Administração Pública, elas têm acontecido, ainda que sem a tutela normativa merecida.

De fato, a negociação coletiva tem como uma de suas funções principais o impedimento de greve²⁷⁶. Se isso for encarado dentro de uma perspectiva otimista, é um avanço que o judiciário reconheça a necessidade de negociação entre Estado e servidores. Mas é um dissenso exigir isso para não declaração de greve abusiva, sendo que a negociação coletiva não é reconhecida para os servidores públicos. De certo modo, o trabalhador sempre perde, pois não tem seu direito fundamental à negociação coletiva reconhecido, e, quando tenta usufruir de outro direito coletivo, que já é enormemente afetado pelo não reconhecimento do primeiro, não consegue, por um argumento totalmente frágil.

É imprescindível lembrar que a negociação coletiva é a essência ao direito de participação que é objeto de proteção da sindicalização e da greve. Dessa forma, sem o reconhecimento da negociação coletiva, as atividades dos sindicatos se resumem apenas a “ações de confronto” sem nenhuma efetividade, o que implica sentimento contrário ao que se pretende com o Estado de Direito²⁷⁷.

O direito à negociação coletiva é internacionalmente reconhecido e é objeto de Convenções da OIT. Inclusive a Convenção nº 98, que trata sobre esse assunto, foi ratificada pelo Brasil e complementa a de nº 87, que não foi ratificada em solos pátrios e versa sobre os princípios deste mecanismo coletivo e recomenda que todos os Estados adotem medidas de promoção desta forma de resolução de conflitos.

²⁷⁵ STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 15.339**. Distrito Federal. 2010/0097406-7, Relator: Ministro Humberto Martins, Data de Julgamento: 29/09/2010, S1 – Primeira Seção, Data de Publicação: DJe 13/10/2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17044659/mandado-de-seguranca-ms-15339-df-2010-0097406-7/inteiro-teor-17044660>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

²⁷⁶ ROCHA, Cármen Lucia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 352.

²⁷⁷ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Conflitos coletivos e negociação na função pública: contribuição ao tema de participação em Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 359.

Em 1978, na 64ª reunião da Conferencia Internacional do Trabalho, a OIT adotou mais uma convenção: a de nº 151, que trata especificamente da negociação coletiva dos servidores públicos e adentrou no plano internacional no ano de 1981²⁷⁸.

A Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159 da OIT foram assinadas por diversos países, entre eles o Brasil. A primeira assim dispõe:

Art. 7º. Deverão ser adotadas, sendo necessário, medidas adequadas às condições nacionais para estimular e fomentar o pleno desenvolvimento e utilização de procedimentos de negociação entre as autoridades públicas competentes e as organizações de empregados públicos sobre as condições de emprego, ou de quaisquer outros métodos que permitam aos representantes dos empregados públicos participar na determinação de tais condições.

Art. 8º. A solução dos conflitos que se apresentem por motivo da determinação das condições de emprego tratar-se-á de conseguir, de maneira apropriada às condições nacionais, por meio da negociação entre as partes ou mediante procedimentos independentes e imparciais, tais como a mediação, a conciliação e a arbitragem, estabelecidos de modo que inspirem a confiança dos interessados.

Portanto, a Convenção determina que os países signatários criem medidas de fomento da negociação coletiva dos trabalhadores públicos. Porém, o Poder Executivo manifestou-se quanto à sua ratificação apenas em 2008, relatando sua importância para a garantia de direitos dos servidores públicos²⁷⁹. E só foi promulgada no ordenamento doméstico no dia 08.04.2010, por meio do Decreto Legislativo nº 206, que estabeleceu duas ressalvas: (i) a de que sua aplicação cabe tanto para os servidores estatutários de todos entes federativos, quanto para os servidores celetistas; (ii) a de que as organizações de trabalhadores a que se refere a Convenção são aquelas descritas no artigo 8º da Constituição Federal²⁸⁰.

A Recomendação nº 159 da OIT foi adotada nos mesmos termos, e estabelece a necessidade de regulamentação infraconstitucional quanto à negociação coletiva e os órgãos públicos, de maneira a “adotar proposições com

²⁷⁸ OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 151** – Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/501>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

²⁷⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Convenção 151 da OIT é promulgada pelo Congresso Nacional. **Notícias**, 16/04/2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/noticias/convencao-151-da-oit-e-promulgada-pelo-congresso>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

²⁸⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Convenção 151 da OIT é promulgada pelo Congresso Nacional. **Notícias**, Idem.

referência à liberdade sindical e a procedimentos para determinar as condições de trabalho no serviço público”²⁸¹.

A Convenção nº 154 foi assinada pelo Brasil em 1981 e ratificada em 1992, e prevê o fomento da negociação coletiva por ser um instrumento de resolução de conflitos. Por fim, o Brasil ainda adotou a Convenção nº 163, que prevê fortemente o fomento à negociação coletiva, inclusive pelos empregados públicos.

O não reconhecimento da negociação coletiva para os servidores públicos é inadmissível, pois é fundamentado numa visão rasa de unilateralidade nas relações entre servidor público e Administração. Ademais, a negociação coletiva é um direito social coletivo garantido pela Constituição Federal de 1988 e por Convenção Internacional ratificada pelo Brasil. Sendo assim, o terceiro capítulo terá como objeto a defesa da negociação coletiva como um mecanismo de desenvolvimento.

²⁸¹ OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Recomendação nº 159** – Sobre os Procedimentos para a Definição das Condições de Emprego no Serviço Público. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/content/sobre-os-procedimentos-para-defini%C3%A7%C3%A3o-das-condi%C3%A7%C3%B5es-de-emprego-no-servi%C3%A7o-p%C3%ABlico>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

3 A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS DE NATUREZA COLETIVA AOS SERVIDORES PÚBLICOS: MECANISMOS JURÍDICOS DE DESENVOLVIMENTO

Após a apresentação dos entendimentos acerca do reconhecimento dos direitos sociais coletivos aos servidores públicos e dos obstáculos à sua efetivação, pretende-se neste momento sugerir possíveis alternativas para a superação desses empecilhos, para que haja um diálogo entre os servidores públicos e Estado, como mecanismo de promoção do desenvolvimento democrático descrito na Constituição Federal de 1988.

3.1 A RELAÇÃO ENTRE DIREITOS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O significado do fenômeno do desenvolvimento no Brasil, bem como suas etapas, varia no tempo e no espaço e também, de acordo com a situação econômica-social que em que país se encontra de forma que a ideia que preponderava nos anos 60 era diferente daquela disposta nos anos 90²⁸². Segundo Daniel Wunder Hachem nos anos 60 o conceito estabelecido era diretamente relacionado à visão economicista, enraizada em ideais liberais, enquanto, nos anos 90 a noção de desenvolvimento relacionava-se com a ideia de igualdade²⁸³.

Dentro de uma perspectiva internacional, o fenômeno do desenvolvimento foi reconhecido pela Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (art. XXVIII), na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, em que foi perceptível a preocupação em orientar a atuação estatal, por meio de norma geral de eficácia imediata. O tema desenvolvimento é bastante recente na seara do Direito, mais precisamente no Brasil o tema foi introduzido pela primeira vez na Constituição de

²⁸² HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013. p. 381 e 382.

²⁸³ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013, p. 150.

1967²⁸⁴, e ganhou mais conotação com a Emenda nº 01/1969. Todavia, assim como já foi descrito em relação a outros temas, foi na Constituição de 1988 que o desenvolvimento passou de fato a ser tratado de forma mais profunda. Portanto, para André Folloni o desenvolvimento é essencial na Constituição Federal e para resguardá-lo foi implementado o Estado Democrático de Direito, elevando-o a um dos objetivos da República Federativa do Brasil²⁸⁵.

Quando da tratativa de desenvolvimento, é natural que se pense em desenvolvimento econômico, porém essa é uma forma restritiva de observá-lo. Segundo Daniel Wunder Hachem, uma concepção estritamente atrelada ao econômico, relacionada à liberdade, tornando-se “uma aceção restritiva, poderia coincidir com a proposta de atuação meramente subsidiária de Estado”, até porque um conceito de desenvolvimento somente relacionado ao viés econômico está ligado ao movimento neoliberal²⁸⁶.

Para Celso Furtado uma visão meramente economicistas, uma ideia de crescimento trouxe graves consequências:

Com o campo de visão da realidade delimitado por essa ideia diretora, os economistas passaram a dedicar o melhor de sua imaginação a conceber complexos esquemas do processo de acumulação de capital no qual o impulso dinâmico é dado pelo progresso tecnológico, entelequia existente fora de qualquer contexto social. Pouca ou nenhuma atenção foi dada às consequências, no plano cultural, de um crescimento exponencial do stock de capital. As grandes metrópoles modernas com seu ar irrespirável, crescente criminalidade, deterioração dos serviços públicos, fuga da

²⁸⁴ Art. 4º. Incluem-se entre os bens da União:

I – a porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico;

Art. 8º. Compete à União:

XIII – estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento;

Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

V – desenvolvimento econômico;

Art. 169. Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e, a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, o qual terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

§ 1º A União prestará assistência técnica e financeira para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e do Distrito Federal.

²⁸⁵ FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, ano 14, n. 1, p. 63-91, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.andre.folloni.com.br/fotos/1426543042_863-3210-1-PB.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 70.

²⁸⁶ HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013, p. 381.

juventude na anticultura, surgiram como um pesadelo no sonho de progresso linear em que se embalavam os teóricos do crescimento.²⁸⁷

A Constituição Federal de 1988 trata desde o preâmbulo do “tratamento jurídico do desenvolvimento”, mencionado no Estado Democrático de Direito, que dentre outros institutos deve assegurá-lo. Cabe ressaltar que aqui não é feita qualquer especificação do tipo de desenvolvimento, portanto, trata do desenvolvimento em sentido amplo²⁸⁸.

Ainda na Constituição Federal, segundo Daniel Wunder Hachem “é possível de forma implícita, reconhecer a existência do direito fundamental ao desenvolvimento”. Em decorrência do artigo 5º, § 2º já tratado nessa dissertação, que permite a ampliação dos direitos fundamentais, especialmente pela adoção de tratados internacionais de direitos humanos por parte do Estado brasileiro. Além disso, vários direitos como a dignidade humana, a participação política dos cidadãos e o fomento à democracia são inerentes à ideia de desenvolvimento^{289 - 290}.

Outro item que menciona o desenvolvimento é o artigo 3º que coloca dentre os quatro objetivos da República Federativa do Brasil, “garantir o desenvolvimento nacional”, onde mais uma vez o termo “desenvolvimento” foi tratado em sentido amplo, dentre os objetivos fundamentais e um dos valores “supremos da sociedade brasileira”²⁹¹. Tais objetivos surgem a partir da decisão política do constituinte para dar prevalência à qualidade de vida da população brasileira, como também, visando combater a desigualdade social. Ademais, esses propósitos passaram a obrigar todos os poderes a concretizá-los, sendo caracterizado portanto como “cláusula

²⁸⁷ FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 16.

²⁸⁸ FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, ano 14, n. 1, p. 63-91, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.andre.folloni.com.br/fotos/1426543042_863-3210-1-PB.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 71.

²⁸⁹ HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013, p. 385.

²⁹⁰ Além do desenvolvimento em sentido amplo é possível caracterizar, por exemplo, o desenvolvimento sustentável como direito fundamental, com base também na dignidade da pessoa humana e o artigo 225 que prima pelas gerações futuras. (VALLE, Vanice Regina Lírio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 45, p. 127-147, jul./set. 2011, p. 130).

²⁹¹ FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, ano 14, n. 1, p. 63-91, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.andre.folloni.com.br/fotos/1426543042_863-3210-1-PB.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 72.

transformadora da realidade brasileira, cuja finalidade consiste na superação do subdesenvolvimento”²⁹².

Desse modo, pode-se notar que ao longo da Constituição de 1988 o desenvolvimento foi traçado segundo André Folloni da seguinte forma: “O texto dedica-se a uma série de aspectos do desenvolvimento, tecendo uma rede complexa de elementos que – não exclusivamente, porém – conformam o desenvolvimento em sentido amplo”. Logo, para o autor, o desenvolvimento é “um tema complexo”, característica presente na Constituição Federal, que trata de vários aspectos: desenvolvimento econômico (art. 239, § 1) em um aspecto total; porém em outro ponto menciona o desenvolvimento produtivo (art. 218 § 2º). A Constituição ainda se preocupa com o desenvolvimento científico, tecnológico, e econômico (art. 5º). Em outros dispositivos o desenvolvimento econômico está conjugado com o desenvolvimento social (arts. 200, 218, 219)²⁹³.

Há também, a conjunção do desenvolvimento humano, cultural, econômico e socioeconômico ou de cada um em particular (artigos 205, 227, 215, 212). Há uma preocupação com o desenvolvimento nacional e regional (art. 192, 174, 182, 192, 163), com ressalvas para o equilíbrio e o desenvolvimento sustentável²⁹⁴.

Ainda no artigo 151, o instituto desenvolvimento foi novamente trazido, em conjunto com o princípio da igualdade, a fim de fomentar o desenvolvimento igualitário e às regiões menos desenvolvidas²⁹⁵. Do mesmo modo, no artigo 180, em que há orientação para o fomento do turismo, com o propósito de promover o desenvolvimento social e econômico²⁹⁶.

Neste sentido, Daniel Wunder Hachem reafirma que a “definição contemporânea de desenvolvimento leva em consideração diversas dimensões, não se restringindo à seara econômica”. A interdependência desta com a esfera humana

²⁹² HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013, p. 385-386.

²⁹³ FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, ano 14, n. 1, p. 63-91, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.andre.folloni.com.br/fotos/1426543042_863-3210-1-PB.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 72.

²⁹⁴ FOLLONI, André. *Idem*, p. 73.

²⁹⁵ FOLLONI, André. *Idem*, p. 72.

²⁹⁶ ROSSETTI, Suzana Maria. **Processos de contratação pública e desenvolvimento sustentável**. 2016. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016, p. 27.

e social é justamente um dos pontos cruciais do conceito, que o diferenciam da noção de crescimento²⁹⁷.

Para José Osório Nascimento, “o desenvolvimento é um conceito que está tão incutido no pensamento ocidental que é tomado quase como uma lei da natureza. O desenvolvimento tradicional usa os recursos humanos, os recursos financeiros, a infraestrutura e os recursos naturais, compromissado com a ideia de lucro gerador como progresso”²⁹⁸.

A partir desse pressuposto, fica evidenciada a diferença entre desenvolvimento e crescimento econômico, uma vez que este último consiste na “elevação do produto nacional em um determinado período, notadamente pelo incremento da eficiência no sistema positivo, se resumindo em termos meramente quantitativos”. O desenvolvimento, por sua vez, não se limita apenas a noção de crescimento econômico e de critérios quantitativos, mas sim de critérios qualitativos, sendo necessárias mudanças “estruturais socioeconômicas”²⁹⁹ voltadas à elevação da qualidade de vida da população.

A necessidade de medir o desenvolvimento passa pela primeira questão que é a de acompanhar o crescimento econômico atingido pelos países, e avaliar os padrões atingidos. Num primeiro momento os economistas enxergam no PIB (Produto Interno Bruto) um instrumento estatístico “cuja função é quantificar a totalidade ou o conjunto de todos os bens de serviço disponibilizados aos habitantes de um dado país região em um certo período de tempo, normalmente um ano”³⁰⁰.

Esta forma de medição é colocada em xeque em 1972, quando um país da Ásia chamado Butão apresenta um novo conceito chamado FIB (Felicidade Interna Bruta), onde a análise perpassa por quatro pontos: (i) o fomento aos valores culturais; (ii) a preservação do meio ambiente; (iii) “desenvolvimento socioeconômico e igualitário”; (iv) “estabelecimento de governança”, o que se mostrou demasiadamente complexo, desta forma o Programa das Nações Unidas (PNUD) adota uma forma onde renda, expectativa de vida e educação cominados criam uma

²⁹⁷ HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013, p. 382.

²⁹⁸ NASCIMENTO NETO, José Osório do. **Avaliação de políticas públicas de eficiência energética: uma estratégia para o desenvolvimento fundamentada na regulação socioambiental**. 2016, 293f. Tese. (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

²⁹⁹ HACHEM, Daniel Wunder. Op. cit., p. 382.

³⁰⁰ NASCIMENTO NETO, José Osório do. Op. cit., p. 20.

forma de mensuração, denominado IDH, pois o desenvolvimento não pode ser mensurado apenas pelas riquezas conforme dispunha a forma de mensuração do PIB³⁰¹.

Uma aferição de desenvolvimento apenas pelo PIB (produto interno bruto) poderia gerar graves violações aos direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal, tendo em vista que não observa a qualidade de vida da população, tais como “condições adequadas de alimentação, acesso à água potável, ao saneamento básico e aos serviços de educação e saúde”³⁰². Sendo assim, os índices de desenvolvimento humano (IDH) não podem se limitar apenas à análise do PIB. De fato isso não acontece mais, ao passo que se baseia em indicativos de direitos sociais, como educação, saúde e a satisfação desses direitos, para que se estabeleça um parâmetro de desenvolvimento humano^{303 - 304}.

Considerando os exemplos trazidos da própria Constituição Federal, a noção contemporânea de desenvolvimento pressupõe a junção de vários aspectos para além do fator econômico, caso contrário se trataria de mero crescimento. Desta forma, o conceito de desenvolvimento – adotado neste trabalho – é de um conceito complexo que pode ser visualizado por toda a Constituição Federal, isto é, o

³⁰¹ NASCIMENTO NETO, José Osório do. **Avaliação de políticas públicas de eficiência energética: uma estratégia para o desenvolvimento fundamentada na regulação socioambiental**. 2016, 293f. Tese. (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016, p. 20.

³⁰² HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013, p. 382-383.

³⁰³ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013, p. 156-157.

³⁰⁴ Daniel Wunder Hachem menciona que: “A partir dessa lógica é possível avaliar quão desenvolvida se encontra cada sociedade com supedâneo em indicadores do nível de realização dos direitos fundamentais sociais. Uma demonstração disso é a pesquisa empreendida por Sakiko Fukuda-Parr, Patrick Guyer, Terra Lawson-Remer, Susan Randolph e Louise Moreira Daniels, pautada em dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O estudo foi feito com base em uma complexa fórmula utilizada para medir o grau de cumprimento de direitos econômicos e sociais, que leva em consideração os direitos à alimentação adequada, à moradia digna, ao trabalho decente e ao mais alto padrão possível de saúde. Foram analisados todos os Estados da federação brasileira. Nos resultados da pesquisa, concluiu-se que os Estados-Membros que fazem o maior esforço para cumprir suas obrigações relativas aos direitos fundamentais econômicos e sociais são aqueles que conseguem, de forma mais efetiva, manter baixo o número de pessoas vivendo abaixo na linha da pobreza e reduzir as desigualdades de renda. Tendem também a ser mais intensamente urbanizados e ter um número menor de pessoas socialmente marginalizadas.” (HACHEM, Daniel Wunder. *Idem*, p. 157).

desenvolvimento perpassa não apenas a evolução quantitativa, mas também qualitativa, em uma visão complexa e não segmentada.

Exemplo bastante interessante da característica de complexidade do desenvolvimento foi trazido por Suzana Rossetti em sua dissertação de mestrado, referente ao tratamento favorecido a pequenas empresas por meio de políticas públicas e legislação específica. Essas ações objetivam o desenvolvimento econômico nacional através de tratamento específico a determinado setor da sociedade, para que possam mediante essas ações competir com empresas de grande porte, a fim de propiciar instrumentos de redução à desigualdade social³⁰⁵.

Traçada a ideia de desenvolvimento como um instituto complexo que ultrapassa o viés econômico, observa-se que o modelo alinhado na Constituição Federal reclama uma postura intervencionista do Estado. Isto por meio de planejamento e políticas públicas. Notadamente em relação à desigualdade social e a efetivação dos direitos, o Estado deve agregar à sua agenda o tema desenvolvimento e direitos fundamentais, de forma a fazer com que tais ações sejam obrigação do Estado. Tendo em vista que o dever deste vai além de assegurar direitos e liberdades mínimas, deve atuar também de modo que vise à redução da desigualdade social dentro de uma característica inclusiva, alcançando uma sociedade justa e solidária³⁰⁶.

Desta forma, a concretização dos direitos fundamentais e a promoção do desenvolvimento são requisitos indispensáveis à atenção dos objetivos da República Federativa do Brasil, por meio de uma Administração pública inclusiva, que se preocupa com os direitos sociais, sob pena de uma “implementação eventual e pontual de determinados direitos, sem que se alcance de forma igualitária e universalizada a elevação dos padrões de vida da população de forma duradoura e sustentável”³⁰⁷.

³⁰⁵ ROSSETTI, Suzana Maria. **Processos de contratação pública e desenvolvimento sustentável**. 2016. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016, p. 30.

³⁰⁶ HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013, p. 391-392.

³⁰⁷ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013, p. 163.

Importante traçar que Amartya Sen define o desenvolvimento como liberdade, ou seja, o desenvolvimento das capacidades humanas ocorre na medida em que existam condições minimamente adequadas de vida, pois estas condições refletem nas “habilidades produtivas das pessoas e, portanto, sobre o crescimento econômico em uma base amplamente compartilhada”³⁰⁸.

No que se refere à visão de desenvolvimento como liberdade e potencialização das capacidades humanas no Brasil, Celso Furtado menciona:

Em um país como o nosso, em que os que detêm o poder parecem obsessos pela mais estreita lógica economicista ditada pelos interesses de grupos privilegiados e empresas transnacionais, falar de desenvolvimento como reencontro com o gênio criativo de nossa cultura e como realização das potencialidades humanas pode parecer simples fuga na utopia. Mas que é a utopia senão o fruto da percepção de dimensões secretas da realidade, um afloramento de energias contidas que antecipa a ampliação do horizonte de possibilidades aberto ao homem?³⁰⁹

Observa-se, portanto, o fato de que é dever da Administração Pública incluir em suas agendas a implementação de desenvolvimento e direitos sociais. A partir disso “será possível transformar efetivamente as estruturas socioeconômicas da realidade brasileira, propiciando uma atuação estatal que não se limite a assegurar um mínimo necessário para o exercício das liberdades”³¹⁰.

Com base ser tarefa da Administração Pública, bem como dos demais poderes, incluir em suas agendas a promoção do desenvolvimento em sentido complexo e a concretização dos direitos sociais, é preciso que a postura adotada pelo Estado em relação aos direitos sociais coletivos dos servidores seja completamente modificada, uma vez que estes não cumprem com suas obrigações como no caso da regulação direito de greve, além de desenvolverem práticas antissindicais.

A violação dos direitos coletivos dos servidores vai na contramão da noção contemporânea de desenvolvimento, visto que o entendimento de impossibilidade da negociação coletiva dos servidores não fere apenas os direitos de liberdade de cada

³⁰⁸ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 191.

³⁰⁹ FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

³¹⁰ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013, p. 164.

indivíduo, como também fere a participação dos cidadãos, restringindo-se à noção de desenvolvimento meramente econômico.

A Constituição Federal de 1988 – que foi responsável por uma verdadeira revolução no Direito Administrativo e em todo ordenamento jurídico – deixou uma visão meramente formal, na qual as normas de direitos fundamentais passam a vincular-se ao Estado. Após isso, nasce a justiciabilidade, que tornou possível ao indivíduo adentrar com medidas judiciais para obter seus direitos resguardados³¹¹³¹². Essa possibilidade já foi tratada, como é o caso da omissão do Poder Legislativo, que até o momento não regulou o direito de greve e, como será demonstrado no próximo tópico, também não efetivou o direito à negociação coletiva, que já foi amplamente resguardada pela Constituição e tratados internacionais.

3.2 A POSSIBILIDADE DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA PELOS SERVIDORES PÚBLICOS: O DIÁLOGO COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO

A Constituição cidadã estabelece em seu artigo 1º que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. Emerson Gabardo explica que a legalidade é uma das principais características do Estado de Direito, isso porque além de o Estado fazer a lei, se submete a ela. Outra característica do Estado de Direito é a separação de poderes, e principalmente a “proteção dos direitos fundamentais”. Todos juntos dão legitimidade ao sistema “que se completa com a configuração do regime de governo do Estado de Direito: a Democracia”³¹³.

³¹¹ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013, p. 141-142.

³¹² DELGADO, Mauricio Godinho. Constituição da República, Estado Democrático de Direito e Direito do Trabalho. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2014, p. 151-167, p. 158.

³¹³ GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago. (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 327-351. Disponível em: <http://www.academia.edu/8143156/GABARDO_Emerson_A_efici%C3%A2ncia_no_desenvolvimento_do_estado_brasileiro_uma_quest%C3%A3o_pol%C3%ADtica_e_administrativa._In_MARRARA_Thiago._Org._Princ%C3%ADpios_de_direito_administrativo._S%C3%A3o_Paulo_Atlas_2012_p._327-351>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 1.

No Estado Democrático de Direito, ocorre o marco para o constitucionalismo contemporâneo e também é o momento em que há a incorporação da “relevância da Democracia na construção do seu conceito político e jurídico”³¹⁴.

Dessa forma, cria-se um paradigma para o Estado Democrático de Direito composto por três eixos: “pessoa humana e sua dignidade; a sociedade política e democrática e inclusiva; a sociedade civil também democrática e inclusiva”, que foi aderido pela Constituição Federal de 1988 ³¹⁵.

A democracia é um regime de governo completamente dissociado dos governos autocráticos, e é formada por um conjunto de regras, se caracterizando como “autodeterminação normativa dos povos”. Porém, encontra-se em crise e com isso ocorre também a crise de representatividade política, uma vez que a maioria pode ser protagonista de uma tirania. Até porque a maioria política pode se “prevaler contra os direitos humanos, atuando de uma forma passional e não racional”³¹⁶.

Mas segundo Diana Carolina Valencia Tello há um grande avanço com as reformas constitucionais que priorizam o aumento da participação dos cidadãos “que não se limitaram à democracia representativa, mas também procuram aumentar os mecanismos de democracia direta, tais como as consultas populares e os referendos, assim como a criação de instâncias cidadãs de controles sobre a gestão pública, como podem ser as associações de usuários que supervisionavam a gestão dos serviços públicos”³¹⁷.

A democracia estabelecida e fundamentada na Constituição Federal de 1988 não se limita à vontade da maioria, pelo contrário, se trata de uma democracia

³¹⁴ DELGADO, Mauricio Godinho. Constituição da República, Estado Democrático de Direito e Direito do Trabalho. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania**: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas. São Paulo: LTR, 2014, p. 151-167, p. 158.

³¹⁵ DELGADO, Mauricio Godinho. *Idem*, p. 166.

³¹⁶ GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago. (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 327-351. Disponível em: <http://www.academia.edu/8143156/GABARDO_Emerson_A_efici%C3%A2ncia_no_desenvolvimento_do_estado_brasileiro_uma_quest%C3%A3o_pol%C3%ADtica_e_administrativa_In_MARRARA_Thiago_Org._Princ%C3%ADpios_de_direito_administrativo_S%C3%A3o_Paulo_Atlas_2012_p_327-351>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 2-3.

³¹⁷ TELLO, Diana Carolina Valencia. **O estado na era da globalização e as novas tecnologias**. 2013. 236f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013, p. 137.

“comprometida com o direito das minorias, garantidos como direitos fundamentais”³¹⁸.

Segundo Mauricio Godinho Delgado, a palavra democracia tem origem grega e significa “poder do povo”, mas sua construção na civilização é recente, ganhando formato na história apenas na contemporaneidade, especificamente em meados do século XIX na Europa. Com base nas liberdades públicas e sociais, com ampla participação de todas as camadas da sociedade, serve como método de “institucionalização de gestão da sociedade política e da sociedade civil”³¹⁹.

A democracia é composta por dimensões, desta forma é dotada de caráter multidimensional, em que passa da esfera política para a esfera civil. No plano político foram viabilizadas as liberdades individuais e sociais, o amplo debate e a participação da população em questões de interesse comum, incluindo a observância de interesses das minorias na “concretização das políticas públicas”³²⁰.

Já no que se refere ao plano social, a democracia tem o condão de dirimir a desigualdade social “pelo próprio dinamismo que ela propicia ao desenvolvimento e inter-relação dos grupos sociais” e a estimulação de políticas sociais em face das classes menos favorecidas, por meio de instrumentos “eficazes e mais ágeis” e modernizantes³²¹. Ademais, na segunda metade do século XX – como já descrito em outras oportunidades – surgem movimentos em defesa das minorias que buscam a igualdade, em uma visão de discriminação positiva. Os movimentos que surgem mais recentemente são pelo reconhecimento de direito dos homossexuais³²².

A democracia, se verdadeiramente efetiva, implica diretamente no desenvolvimento por meio da integração econômica, cultural e institucional. Essa última pode se verificar pela quantidade de meios de comunicação em massa, além

³¹⁸ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional**: entre Constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 148 e 157.

³¹⁹ DELGADO, Mauricio Godinho. Constituição da República, Estado Democrático de Direito e Direito do Trabalho. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania**: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas. São Paulo: LTR, 2014, p. 151-167, p. 151.

³²⁰ DELGADO, Mauricio Godinho. Idem, p. 152.

³²¹ DELGADO, Mauricio Godinho. Idem, p. 152.

³²² BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional**: entre Constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 147-148.

de fortificar entidades como sindicato, associações profissionais, igrejas e escolas³²³.

Ou seja, a democracia atinge “praticamente todos os aspectos da vida social, invadindo, inclusive, cada vez mais, a seara econômica [...]. Desse modo, é evidente a natureza multidimensional do fenômeno democrático³²⁴”. Ademais, é preciso observar a compatibilidade entre democracia e direitos fundamentais, visto que estes tem o condão de limitar a atuação dos Poderes, de forma que devem promovê-los e não violá-los³²⁵.

É importante repetir que os direitos fundamentais são um trunfo contra a maioria, uma vez que protegem as minorias de terem seus direitos violados, e primam pela igualdade, que conforme visto no tópico anterior é um dos pontos estruturantes do desenvolvimento. Portanto, os direitos sociais coletivos dos trabalhadores possuem papel imprescindível ao desenvolvimento democrático. O primeiro ponto refere-se à característica de jusfundamentabilidade de ambos, segundo as características multidimensionais da democracia. Além disso, especificamente em relação à negociação coletiva, permite o diálogo entre o Estado e seus trabalhadores, a fim de que os direitos das minorias sejam resguardados. Entretanto, infelizmente o contexto que hoje se apresenta é de violação direta aos direitos sociais coletivos, como na ADI nº 492 do STF, já mencionada diversas vezes nessa dissertação.

Defende-se nesse trabalho a possibilidade da negociação coletiva pelos servidores públicos, e pelo equívoco da decisão proferida na ADI nº 492 do STF, uma vez que os Ministros adotam uma visão de regime jurídico dos servidores públicos numa visão tradicional de unilateralidade. Essa visão exclui o direito à participação coletiva dos servidores públicos, em flagrante violação à Constituição Federal de 1988. Desta forma, há exclusão de um direito inerente à participação coletiva dos trabalhadores, e mais do que isso “sem o reconhecimento do direito à

³²³ DELGADO, Mauricio Godinho. Constituição da República, Estado Democrático de Direito e Direito do Trabalho. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania**: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas. São Paulo: LTR, 2014, p. 151-167, p. 152.

³²⁴ DELGADO, Mauricio Godinho. *Idem*, p. 153.

³²⁵ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional**: entre Constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 152.

negociação coletiva, a essência da ação sindical [...] torna-se inócua ou fica restrita às ações de confronto”, o que não corresponde ao Estado Democrático de Direito³²⁶.

Ainda, excluir a negociação coletiva “é olvidar o próprio texto constitucional, além de retroagir à fase em relação à qual não se deve guardar saudade”. Esta frase foi escrita na própria ADI pelo Ministro Marco Aurélio e compara a violação do direito à negociação coletiva aos inúmeros cerceamentos ocorridos em relação à democracia no período ditatorial³²⁷.

Esta decisão reflete tudo que foi discutido até o momento nesse trabalho, pois com fundamentos que destoam por completo da Constituição Federal, permitiu-se que o direito social à negociação coletiva dos servidores públicos fosse excluído do ordenamento. Mas agora há uma nova perspectiva a ser analisada.

Observa-se que o Brasil é signatário da Convenção nº 151 da OIT, desta forma defende-se que mesmo antes da ratificação caberia ao Estado o dever de proteger e promover direito de convenção internacional por ele adotada, por tudo aquilo já exposto no primeiro capítulo, pois acordos internacionais são juridicamente obrigatórios e vinculantes.

Todavia, após a ratificação da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159 da OIT não se abre qualquer margem de discussão quanto à extensão do direito à negociação coletiva aos servidores públicos, pois tais documentos o protegem expressamente. Ademais, de acordo com a teoria do bloco de constitucionalidade adotada nesse trabalho, os tratados de direitos humanos serão inclusos no rol de direitos fundamentais, com base no artigo 5º, § 2º da CF. Desta feita, a Convenção nº 151 passou a compor o “bloco de constitucionalidade” e o direito à negociação coletiva passou a ser dotado de hierarquia constitucional. Sendo assim, a decisão do STF que já contrariava a Constituição passa e se tornar ainda mais destoante do ordenamento jurídico, uma vez que o direito social à negociação coletiva foi recepcionado com hierarquia constitucional.

Trata-se de novo quadro jurídico, demandando do STF nova postura. Cita-se novamente que a ratificação da Convenção nº 151 que versa sobre direitos

³²⁶ ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 351.

³²⁷ VOTO MINISTRO MARCO AURELIO ADI nº 492-1 (STF – Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 492-1**, Distrito Federal, julgado em 12.11.1992, Rel. Min. Carlos Mario Velloso, publicado acórdão em 12.03.1993, dentre outras apreciadas pelo C. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE693456.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017).

humanos, assume hierarquia constitucional de direito fundamental, com a ampliação do bloco de constitucionalidade. Portanto, não permitir o diálogo entre Estado e servidor público é violar um direito constitucional fundamental e um tratado internacional ratificado pelo Brasil, que protege expressamente os direitos sociais coletivos dos servidores. Significa também violar o direito à democracia participativa dos cidadãos, o que causa empecilhos ao desenvolvimento dentro de uma perspectiva de complexidade, que como já mencionado, também é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal de 1988.

A fim de cessar a discussão quanto à falta de regulamentação do direito de greve, e à falta de reconhecimento do direito à negociação coletiva, foram apresentados alguns projetos de lei à Câmara dos Deputados que passarão a ser objeto de estudo no próximo tópico.

3.3 OS DIREITOS SOCIAIS COLETIVOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS NOS PROJETOS DE LEI EM TRÂMITE NO CONGRESSO NACIONAL: ANÁLISE CRÍTICA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Como já descrito em outros itens, defende-se que o direito de greve dos servidores públicos atribuído pelo artigo 37, inciso VII é de eficácia imediata, sendo assim, até que surja legislação específica o trabalhador não poderá deixar de usufruir de um direito fundamental por mora do legislador. A necessidade da lei específica é para regulamentação do exercício do direito, sendo assim, Regina Ferrari cita que a lei específica teria o condão de restringir o direito³²⁸, para tanto, José Afonso da Silva entende que o direito já foi atribuído pela CF, “então, se a lei não vem, o direito existe, e se existe pode ser exercido”³²⁹.

Todavia, o legislador ordinário deverá criar lei específica, a fim de regulamentar o direito, até porque mesmo que se entenda pela aplicabilidade da norma é imprescindível lei que apresente os ditames de limitação. Hoje é regulado por lei do setor privado, e que, portanto, não se atenta a questões específicas como o princípio da continuidade.

³²⁸ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Greve do Servidor Público. **Genesis – Revista de Direito Administrativo Aplicado**, Curitiba: Instituto Paranaense de Direito Administrativo, v. 2, n. 6, p. 723-731, set. 1995, p. 724-725.

³²⁹ SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 700-701.

Esta regulação é de suma importância para inibir eventuais abusos³³⁰, pois, não se pode fechar os olhos às peculiaridades do serviço público e a observância “frente as limitações constitucionais, as negociações com os servidores certamente não terão a amplitude daquelas ligadas ao setor privado [...]”. E não terão exatamente pelas peculiaridades que lhes norteia³³¹.

Para sanar a omissão legislativa, vários projetos de leis foram apresentados e encontram-se em trâmite na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, passando a observá-los à luz da Constituição.

O Projeto de Lei nº 4.497 de 2001, apresentado na Câmara dos Deputados de autoria de Rita Camada (PMDB/ES), neste momento aguarda designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)³³².

“Esse projeto dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos”. Em seu artigo 2º são realizadas pequenas conceituações desde o que se entende por “órgão público” até “servidor público” e “greve”.

Em seu artigo 4º, obriga o sindicato a informar “a comunicação da deflagração e das reivindicações dos servidores à Administração, por parte da entidade sindical ou da comissão de negociações [...] com antecedência mínima de 72 horas do início da greve”. Dessa forma, traz a possibilidade de negociações coletivas.

O artigo 5º estabelece direitos assegurados aos trabalhadores no período de greve, dentre eles: “a livre divulgação do movimento grevista”; meios pacíficos para adesão da greve. Neste mesmo sentido, o artigo 6º protege os servidores de condutas como demissão, exoneração, contratação de terceiros para atividades usualmente exercidas por servidores, etc.

O artigo 7º cataloga as atividades consideradas essenciais e o artigo 8º obriga as entidades sindicais, ou comissões de negociações a manter os serviços “indispensáveis ao atendimento das necessidades de interesse público”. O §1º estabelece o que seriam atividades inadiáveis, qual sejam, aquelas que não

³³⁰ DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p 150-151.

³³¹ STF – Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 492-1**, Distrito Federal, julgado em 12.11.1992, Rel. Min. Carlos Mario Velloso, publicado acórdão em 12.03.1993, dentre outras apreciadas pelo C. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE693456.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 123.

³³² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.497/2001**. Dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos. Apresentação 17/04/2001. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27779>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

“atendidas colocam em risco iminente segurança do Estado, sobrevivência, educação, [...] direitos e garantias fundamentais” dentre outros.

E apenas no caso de não cumprimento dessas obrigações pelos servidores é que o Estado é autorizado a realizar contratações, de acordo com § 2º do artigo 8º. O artigo 9º permite a reposição de horas não trabalhadas, por meio de acordo entre as partes. O artigo 10º se destina a tratar dos casos de abuso de direito e da greve ilícita.

Um dos mais polêmicos é o Projeto de Lei nº 710/2011, apresentado no Senado Federal, de autoria do Senador Aloysio Nunes (PSDB), e encontra-se nesse momento na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Secretaria de Apoio à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)³³³.

O projeto conta com 36 artigos. Em tese, tende a combater a mora legislativa, cessar toda a discussão acerca da aplicabilidade da greve, assim como se atentar às peculiaridades do instituto ao servidor público e principalmente, garantir o direito à negociação coletiva por parte dos servidores, dedicando um capítulo inteiro sobre o tema.

Entretanto, tal projeto recebe inúmeras críticas dos movimentos sociais, especialmente dos sindicatos dos servidores públicos. No ano de 2012 houve reunião de parte dos representantes dos servidores públicos, onde se manifestaram sobre o projeto. As críticas tecidas são extremamente severas e a tentativa de regulamentação foi apelidada de “não direito de greve”, assim como projeto “draconiano” e “tentativa de amordaçamento dos movimentos sociais”. Para tanto advogam pela retirada do projeto de pauta³³⁴.

De fato o projeto prevê a possibilidade de contratação de trabalhadores substitutos, bem como porcentagem de 60% de funcionários que devem permanecer trabalhando em situações de greve em serviços essenciais e 50% de não essenciais, em nome do princípio da continuidade e especialmente pela proteção dos usuários do serviço público. Quanto a esse aspecto, é preciso concordar com os

³³³ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 710**, de 2011. Disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII do art. 37 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/103493>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

³³⁴ SINAIT – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho. **Regulamentação do direito de greve – Representantes de servidores criticam o PLS 710/2011 em audiência no Senado**. 03.09.2012. Disponível em: <<https://www.sinait.org.br/site/noticiaView/6117/regulamentacao-do-direito-de-greverrepresentantes-de-servidores-criticam-o-pls-710-2011-em-audiencia-no-senado>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

movimentos sociais contrários ao projeto, pois tal disposição apresenta-se como conduta antissindical, inclusive já mencionada nesse trabalho. Pois, se o objetivo da greve é a paralisação das atividades com a possibilidade de contratação de trabalhadores substitutos, notadamente em caso de serviços não essenciais, torna inócua a finalidade da greve.

Porém, o projeto é extremamente positivo no que tange à criação de outras possibilidades de mediação de conflito, primando assim pelo acordo entre as partes. Isto é permitindo para que haja acordo entre o servidor e o Estado. Desta forma a proteger o direito à participação coletiva destes trabalhadores e efetividade ao direito de sindicalização. Esse avanço pode ser observado no artigo 6º, do referido projeto: “Serão obedecidos, na negociação coletiva envolvendo os servidores o Poder Público, os preceitos da Convenção nº 151, da Organização Internacional do Trabalho, nos termos do decreto presidencial que a promulga”.

Esse artigo põe por terra posicionamentos contrários à negociação coletiva e à impossibilidade de adoção da Convenção nº 151 da OIT, e embasa os posicionamentos aqui defendidos, especialmente no que concerne ao entendimento pela possibilidade da negociação coletiva dos servidores públicos por meio da adoção de tratados internacionais, como meio de ampliação dos direitos fundamentais.

Ainda, cabe ressaltar o artigo 7º do referido projeto que assim dispõe:

Art. 7º. Após a notificação de que trata o art. 5º, o Poder Público instalará mesa emergencial de negociação coletiva, como espaço específico destinado ao tratamento das reivindicações dos servidores públicos.

§ 2º As cláusulas do termo de acordo abrangidas por reserva legal e por reserva de iniciativa serão encaminhadas ao titular da iniciativa da respectiva lei, para que as envie, na forma de projeto, ao Poder Legislativo, obedecidas as balizas orçamentárias e as de responsabilidade fiscal.

Tal artigo é de extrema relevância, pois põe em xeque os fundamentos apresentados por autores que embora sejam a favor da negociação coletiva aos servidores públicos, defendem que não pode estender-se a discussões salariais, em decorrência do princípio da legalidade remuneratória, conforme descrito no segundo capítulo.

O Projeto de Lei nº 4.532/2012, apresentado a Câmara Federal, de autoria do Deputado Federal Policarpo do PT, foi recebido pela CCJC, e apensado ao PL-

4497/2001³³⁵. “Dispõe sobre a democratização das relações de trabalho, o tratamento de conflitos e estabelece as diretrizes básicas da negociação coletiva dos servidores públicos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”³³⁶.

Na leitura dos primeiros artigos, os direitos sociais coletivos são reconhecidos como direitos dos servidores “e preceitos indissociáveis do processo de democratização das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública”, de acordo com o artigo 2º. Ademais, o projeto visa a transparência da negociação coletiva no artigo 3º, § 2º “O sistema permanente de negociação será integrado por órgão moderador de conflitos nas relações de trabalho entre os servidores públicos e a Administração Pública, com atribuições voltadas à garantia da transparência nas negociações”.

A conceituação de greve aparece no artigo 4º:

A greve, assim considerada a suspensão coletiva, temporária e pacífica do serviço ou atividade da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, será exercida em conformidade com o estabelecimento nesta Lei.

O Capítulo II versa sobre o direito à livre associação sindical, de forma a cumprir de fato todos os preceitos constitucionais, com práticas que permitem e promovem tal direito, como no caso do artigo 9º que assim dispõe: “Ficam asseguradas às entidades sindicais a livre divulgação de movimentos grevistas e o direito à arrecadação de fundos de greve”.

O Capítulo III trata da negociação coletiva e no artigo 10 a define como: “processo de diálogo que se estabelece com vistas ao tratamento de conflito nas relações de trabalho, se pautará pelos princípios da boa fé, do reconhecimento das partes e do respeito mútuo e deverá ser permanente, de forma a assegurar os princípios básicos da Administração Pública e, ainda, os da liberdade de associação

³³⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.532/2012**. Dispõe sobre a democratização das relações de trabalho, o tratamento de conflitos e estabelece as diretrizes básicas da negociação coletiva dos servidores públicos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Apresentação 11/10/2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556888>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

³³⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.532/2012**. Idem.

sindical”. Nos artigos que seguem, o projeto menciona a finalidade e o procedimento para que seja realizada, desde a representação das partes até a forma de homologação do acordo.

O Capítulo IV regulamenta o direito de greve, assegurando ao servidor público e a definindo em seu artigo 16º como “suspensão coletiva, temporária e pacífica total ou parcial, da prestação de serviços ou atividades da administração pública direta, autarquia ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Uma questão bastante interessante refere-se ao serviço essencial. No artigo 17 ficam os sindicatos e os órgãos públicos obrigados a assegurar o “atendimento das necessidades inadiáveis da sociedade”, por meio de critérios de proporcionalidade e razoabilidade. Observa-se este critério também no artigo 19, no qual é possibilitado um plano de compensação de faltas decorridas pela greve, por meio de acordo. E resguarda o servidor quanto a possíveis retaliações, uma vez que o § 2º proíbe que a avaliação de desempenho tenha como critérios a participação do servidor em greves. Por fim, preocupa-se com os atos ilícitos e irregulares na constância da greve e práticas antissindiciais.

Em linhas gerais, esse projeto de lei atende aos ditames constitucionais. De fato, regulamenta o direito de greve e reconhece a negociação coletiva aos servidores públicos e coíbe práticas antissindiciais. Cabe ressaltar que o artigo 17 traz a ideia de “necessidades inadiáveis” que nada mais são do que os serviços essenciais e que são descritos no PL nº 4.497/2001. Porém, o dispositivo traça o assunto de forma ampla sem qualquer delimitação, apenas trazendo a obrigação das entidades sindicais da continuidade do serviço, não só das entidades sindicais, mas também dos órgãos públicos sem descrever concretamente quais atitudes podem ser tomadas a fim de se solucionar o problema.

O projeto de Lei nº 7.205/2014 “Dispõe sobre as relações de trabalho entre os servidores públicos e o Estado, definindo diretrizes para negociação coletiva.”, foi recebido pela CCJC, e apensado ao PL nº 4.532/2012. É de autoria de Assis Melo do PCdoB e foi proposto na Câmara Federal³³⁷.

³³⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.205/2014**. Dispõe sobre as relações de trabalho entre os servidores públicos e o Estado, definindo diretrizes para negociação coletiva. Apresentação 27/02/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=607193>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

O projeto trata de forma mais detalhada sobre a negociação coletiva. Já no 1º artigo estabelece a boa fé como princípio fundante deste instrumento, assim como “reconhecimento das partes, do respeito mútuo”, liberdade de associação, princípios da Administração Pública.

Importante destacar que o artigo 2º descreve as condutas de boa fé, sendo elas:

- I – Participar da negociação coletiva;
- II – Formular e responder as propostas e contrapropostas que visem a promover o diálogo entre os atores coletivos;
- III – Prestar informações, definidas de comum acordo, no prazo e com o detalhamento necessário à negociação, de forma leal e com honestidade;
- IV – Preservar o sigilo das informações recebidas com esse caráter;
- V – Cumprir o acordado na mesa de negociação;

Já o parágrafo único prevê que “Configura prática antissindical a não observância das condutas acima enumeradas”.

O artigo 3º menciona o dever do Estado em assegurar a negociação coletiva aos servidores públicos. Aqui se observa nitidamente a multifuncionalidade dos direitos fundamentais descritas no primeiro capítulo do artigo 3º até o 12 tem-se de forma detalhada o procedimento por meio do qual deverá ser realizada, homologada, firmada a negociação coletiva. Por fim, do artigo 13 até o 16 são apresentadas as disposições gerais.

Analisa-se que tal projeto regulamenta de forma bastante interessante à negociação coletiva, estabelecendo seus critérios e requisitos. Reconhece-se o artigo 2º como um avanço uma vez que trata especificamente da prática antissindical.

Na justificação do projeto, o motivo mais preponderante apresentado é a regulamentação da Convenção nº 151 da OIT, que “significou um importante passo na construção do Estado democrático de direito”. E por fim, o deputado Assis Melo assim termina sua justificação “é urgente que o ordenamento jurídico nacional contemple e assegure todos os entes políticos [...] e às entidades que apresentam interesses de classe de servidores públicos, o exercício do direito de explicitar e tratar conflitos de interesses, através do instrumento democrático de negociação”³³⁸.

³³⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº ----/2013 [7.205/2014]**. Dispõe sobre as relações de trabalho entre os servidores públicos e o Estado, definindo diretrizes para negociação coletiva. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1231760&filename=PL+7205/2014>. Acesso em: 14 fev. 2017.

Desta feita, observa-se que os projetos de leis apresentados sanam divergências doutrinárias e jurisprudenciais, assim como afirmam o direito à negociação coletiva. Em que pese apresentem alguns problemas, como no PL nº 710/2011, resolvem a mora legislativa em relação à greve e regulamentam até mesmo a negociação.

Mas, destacam-se que são de projetos de leis, sendo que o mais antigo tramita há 15 anos, portanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido. Enquanto isso, os direitos coletivos dos servidores continuam a ser violados. A fim de ilustrar todos os prejuízos que vêm sendo gerados aos trabalhadores – servidores públicos – tratar-se a no último tópico do massacre ocorrido no dia 29 de abril de 2015 no Estado do Paraná.

3.4 O MASSACRE DE 29 DE ABRIL DE 2015 AOS PROFESSORES DO ESTADO DO PARANÁ: UM EXEMPLO DE VIOLAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS COLETIVOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

O ano de 2015 foi marcado por um contexto bastante denso na luta dos servidores da rede pública de ensino do Paraná. Além da luta por melhores condições de trabalho e reajuste salarial, outra bandeira foi responsável pelas greves que marcaram a história desses trabalhadores e acarretou nas paralisações. O projeto denominado “pacotaço”, e tentativa por parte dos servidores pela retirada pauta de votação da Assembléia Legislativa.

O “pacotaço”, assim chamado pela população paranaense, refere-se a uma série de medidas que foram encaminhadas pelo Governo do Estado à Assembléia Legislativa, por meio de diversos projetos que tramitaram em regime de urgência. Tais medidas em tese teriam o condão de solucionar problemas financeiros da Administração. Dentre diversas medidas que previam o corte de gastos, encontravam-se o corte de benefícios de servidores e alteração da previdência social, que foram enviados à ALEP, por meio de 18 projetos de Lei Complementares.

Serão citados apenas os projetos relacionados aos servidores públicos, que foram aprovados:

Projeto de Lei nº 511/2014 – Institui a contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social do

Estado do Paraná, fixando em 11% a alíquota a incidir sobre os proventos de aposentadoria, reserva ou reforma e pensões que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Projeto de Lei nº 514/2014 – O projeto institui o Regime de Previdência Complementar para novos servidores do Estado do Paraná, fixando o limite máximo para concessão de aposentadoria e pensões. Os planos de benefícios devem ser geridos por uma entidade fechada de previdência complementar.³³⁹

Com a finalidade de pressionar os deputados quanto à votação do “pacotazo”, os servidores da rede estadual de ensino aderiram à greve. Cerca de 15 mil professores ocuparam a Assembleia Legislativa e conseguiriam adiar a votação por vários dias. Em um dos dias mais tensos, os deputados reunidos no restaurante da casa legislativa foram obrigados a retirar o projeto de pauta mais uma vez, pois alegavam que estavam sendo ameaçados e coagidos pelos trabalhadores. Os deputados se dirigiram até o local, nesse dia, em camburões escoltados pela Polícia Militar e adentraram por grades que tiveram que ser cortadas, uma vez que a entrada principal estava bloqueada pelos servidores. Depois de retirada de pauta do projeto os servidores cessaram a greve³⁴⁰.

Porém, no dia 25 de abril de 2015 o projeto foi trazido novamente à pauta e os servidores retornaram ao estado de greve. Com receio da manifestação ocorrida anteriormente, por meio de interdito proibitório o Governo do Estado isolou a assembleia.

Segundo Aline Jasper e Sergio Luiz Gadini, os arredores da ALEP contavam com um “verdadeiro aparelho de guerra-com cerca de 4, 8 mil soldados de prontidão que cercavam os prédios públicos do [...] centro cívico, cães treinados, milhares de bombas de gás lacrimogênio”³⁴¹. Felipe Simão Pontes menciona que a “desproporcionalidade da repressão pode ser traduzida em números: foram

³³⁹ PARANÁ. Assembleia Legislativa do Paraná. **CCJ faz sessão extra para analisar conjunto de propostas do Executivo e do Judiciário**. Por Sandra C. Pacheco, 03.12.2014; atualizado em 08.12.2014. Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/sala_de_imprensa/noticias/ccj-faz-sessao-extra-para-analisar-conjunto-de-propostas-do-executivo-e-do-judiciario-1>. Acesso em: 14 fev. 2017.

³⁴⁰ BOZZA, Gabriel Alexandre; SOUZA, Rose Mara Vidal. Transparência no Poder Visível: O Caso da Greve dos Professores do Paraná em 2015. **Comunicação & Mercado/UNIGRAN**, Dourados-MS, vol. 04, n. 11, p. 174-185, Edição Especial. Disponível em: <<http://www.unigran.br/mercado/paginas/arquivos/edicoes/11/14.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2017, p. 176.

³⁴¹ JASPER, Aline; GADINI, Sergio Luiz. A cobertura do 'massacre' de 29 de abril de 2015 pelos diários impressos paranaenses. In: GADINI, Sergio Luiz. (Org.). **Coberturas jornalísticas (de)marcadas: a greve dos professores na mídia paranaense em 2015** [livro eletrônico]. Ponta Grossa: Estúdio Texto, 2015, p. 49-65. Disponível em: <[http://pitangui.uepg.br/prosp/ppgjor/DocPdf/COBERTURAS%20JORNAL%C3%8DSTICAS%20\(DE\)MARCADAS.pdf](http://pitangui.uepg.br/prosp/ppgjor/DocPdf/COBERTURAS%20JORNAL%C3%8DSTICAS%20(DE)MARCADAS.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 49-50.

recrutados mais de dois mil policiais [...], de todos os setores da polícia Militar e Civil, inúmeros veículos, dentre eles dois helicópteros, camburões, furgões da tropa de choque, vans da patrulha escolar [...]”. Ainda foram alvejadas balas de borracha e bombas por mais de duas horas, o que resultou em mais de 200 feridos³⁴².

O projeto foi aprovado em 27 de abril de 2015, com 31 votos a favor e 20 contra, porém, alguns pedidos de emendas foram apresentados, motivo que adiou a votação mais uma vez para o dia 29 de abril. No dia 27 já houve confronto entre os servidores e policiais³⁴³.

Mas no dia 29 o embate foi aterrorizante. Os policiais utilizando-se de força geraram um conflito, onde mais de 2000 servidores ficaram extremamente feridos. Os servidores procuraram refúgio na prefeitura de Curitiba que se transformou em verdadeiro hospital, em uma creche da região crianças inalaram gás lacrimogêneo que foram alvejados contra os servidores, assim como “bombas de efeito moral, balas de borracha, spray de pimenta à força policial extrema fez o espaço se tornar um verdadeiro palco de guerra”³⁴⁴.

Mesmo com um cenário de terror a votação continuou dentro da Assembléia e o projeto foi igualmente aprovado em segundo turno, com a mesma votação. No outro dia o projeto foi sancionado pelo governador³⁴⁵.

É importante mencionar, novamente, que para além do “pacotão” as reivindicações eram referentes ao reajuste salarial no importe de 8,17% da data base, bem como por melhores condições trabalho. O Governo do Paraná alegava a incapacidade financeira para atender aos pedidos dos servidores públicos³⁴⁶.

E diante de todo esse contexto, houve a mais longa greve de que se tem notícia no Estado do Paraná, com início em 25 de abril e fim em 09 de junho. Isto é, a adesão de professores e demais servidores da rede de educação estadual do

³⁴² PONTES, Felipe Simão. **As medições de um fato social:** o uso do frame “black blocs” na cobertura midiática do ‘massacre de 29 de abril’. In: GADINI, Sergio Luiz. (Org.). **Coberturas jornalísticas (de)marcadas:** a greve dos professores na mídia paranaense em 2015 [livro eletrônico]. Ponta Grossa: Estúdio Texto, 2015, p. 82-99. Disponível em: <[http://pitangui.uepg.br/proesp/ppgjor/DocPdf/COBERTURAS%20JORNAL%C3%8DSTICAS%20\(DE\)MARCADAS.pdf](http://pitangui.uepg.br/proesp/ppgjor/DocPdf/COBERTURAS%20JORNAL%C3%8DSTICAS%20(DE)MARCADAS.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 82.

³⁴³ BOZZA, Gabriel Alexandre; SOUZA, Rose Mara Vidal. Transparência no Poder Visível: O Caso da Greve dos Professores do Paraná em 2015. **Comunicação & Mercado/UNIGRAN**, Dourados-MS, vol. 04, n. 11, p. 174-185, Edição Especial. Disponível em: <<http://www.unigran.br/mercado/paginas/arquivos/edicoes/11/14.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2017, p. 177.

³⁴⁴ BOZZA, Gabriel Alexandre; SOUZA, Rose Mara Vidal. Idem, p. 177.

³⁴⁵ BOZZA, Gabriel Alexandre; SOUZA, Rose Mara Vidal. Idem, p. 177.

³⁴⁶ BOZZA, Gabriel Alexandre; SOUZA, Rose Mara Vidal. Idem, p. 174.

Paraná foi tão expressiva que a paralisação chegou a 46 dias, de maneira que ficaram acampados em frente à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP). Durante a greve, quase um milhão de estudantes ficaram sem aulas, mas a paralisação só acabou após reunião que contou com mais de 10 mil professores no Estádio do Capanema na cidade de Curitiba³⁴⁷.

A paralisação resultou em reajuste de 3,45%, referente à “inflação de maio de 2014” com pagamento a partir do mês de outubro. Ainda, em promessas de avanços para a categoria no ano de 2018 e o não desconto de salário no período de greve, desde que compensadas as horas aulas. Inclusive, esta era uma ameaça recorrente por parte do Governo do Estado a fim de que os servidores voltassem imediatamente às suas atividades³⁴⁸. Entretanto, o projeto foi aprovado no que se refere à previdência dos servidores, convertido na Lei nº 18.469/2015³⁴⁹.

Após o dia 29 de abril, conhecido como o dia do massacre, Governo manifestou, por meio da Agência Estadual de Notícias sobre o ocorrido, dizendo que o acontecimento foi lamentável e o emprego de força policial se justificava, pois dentre os manifestantes haviam integrantes de grupos radicais como os “black blocs”. Em outra nota, houve apelo de que os servidores voltassem às suas atividades, pois a greve possuía fundamentos políticos³⁵⁰. Com fundamento na presença de “black blocs” a Polícia Militar realizou a prisão de três estudantes da

³⁴⁷ BOZZA, Gabriel Alexandre; SOUZA, Rose Mara Vidal. Transparência no Poder Visível: O Caso da Greve dos Professores do Paraná em 2015. **Comunicação & Mercado/UNIGRAN**, Dourados-MS, vol. 04, n. 11, p. 174-185, Edição Especial. Disponível em: <<http://www.unigran.br/mercado/paginas/arquivos/edicoes/11/14.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2017, p. 175.

³⁴⁸ BOZZA, Gabriel Alexandre; SOUZA, Rose Mara Vidal. *Idem*, p. 175.

³⁴⁹ Reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná e adoção de outras providências. Em nota o Governo Estado defende a legislação dizendo que “transferiu cerca de 30,5 mil beneficiários com mais de 73 anos do Fundo Financeiro para o Fundo de Previdência, que tem maior capacidade financeira. E, ao mesmo tempo, previu novos aportes para esse fundo, a partir de 2021, com o repasse de mais de R\$ 1 bilhão, proveniente dos royalties de Itaipu. O governo também se comprometeu a depositar no Fundo de Previdência, a partir de 2030 até 2050, 1% ao ano da folha de pagamento de benefícios desse fundo. Com isso, ao mesmo tempo em que formaliza a capitalização do fundo responsável pelo pagamento das aposentadorias e pensões aos servidores públicos, o Estado capacita-se para realizar investimentos em setores prioritários para a população, como educação, saúde e segurança pública”. (LOMBA, Luis. Sindicatos pedem no STF suspensão da lei que mexeu na previdência estadual. Servidores alegam que as mudanças feitas na Parana Previdência pelo governo Beto Richa violam a Constituição Federal. [Especial para a] **Gazeta do Povo**, 23/07/2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/sindicatos-pedem-no-stf-suspensao-da-lei-que-mexeu-na-previdencia-estadual-4z1zefbkbxgf2fdrirawmk577>>. Acesso em: 14 fev. 2017).

³⁵⁰ PARANÁ. Agência de Notícias do Paraná. **Manifestação dos Professores**. Nota Oficial do Governo do Paraná. Publicado em 29/04/2015. Disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=83927>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

Universidade Estadual de Londrina³⁵¹. O Governo do Estado propôs Ação Civil Pública sob nº 134.8213-8, que determinou fim da greve, sob pena de 20 mil reais por dia no caso de descumprimento a serem adimplidos pela APP Sindicato.

A Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência também realizou pronunciamento nos dias subsequentes, mediante nota pública relatou que:

Acompanha desde o último dia 29 de Abril os fatos ocorridos na greve dos professores da rede pública do Estado do Paraná. A Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos recebeu 12 denúncias, que aliadas às imagens de televisão, demonstram o uso excessivo de força policial que feriu centenas de servidores públicos e cidadãos, além de afetar crianças em uma creche ao lado do local da manifestação. As denúncias recebidas foram devidamente encaminhadas aos órgãos de controle da atividade policial e de defesa da cidadania e dos direitos humanos do Estado do Paraná, como a ouvidoria da Polícia, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a corregedoria de Polícia, para as devidas providências. Esperamos o restabelecimento do diálogo entre o poder público e a sociedade civil, princípio fundamental da democracia, da liberdade de opinião, de manifestação e de ir e vir de todos os cidadãos.³⁵²

A repercussão foi bastante expressiva tanto em jornais como em redes sociais, havendo verdadeira comoção social. No dia 05 de maio, a sociedade se mobilizou em manifestação contra a barbárie ocorrida, que contou com mais de 10 mil pessoas. Tendo em vista a pressão imposta pela sociedade, o Secretário de Segurança a época pediu exoneração, e, da mesma forma, o Comandante da Polícia Militar e o Secretário de Educação³⁵³.

No dia 29 de junho de 2015, o Ministério Público do Estado do Paraná ajuizou Ação Civil Pública sob nº 0004126-41.2015.8.16.0004, por atos de improbidade administrativa em desfavor do governador do Estado Carlos Alberto Richa, o ex-secretário da Segurança Pública e Administração Penitenciária, Fernando Destito Francischini, e o ex-comandante da Polícia Militar, César Vinícius Kogut. Também

³⁵¹ PONTES, Felipe Simão. **As medições de um fato social:** o uso do frame “black blocs” na cobertura midiática do ‘massacre de 29 de abril’. In: GADINI, Sergio Luiz. (Org.). **Coberturas jornalísticas (de)marcadas:** a greve dos professores na mídia paranaense em 2015 [livro eletrônico]. Ponta Grossa: Estúdio Texto, 2015, p. 82-99. Disponível em: <[http://pitangui.uepg.br/prospesp/ppgjor/DocPdf/COBERTURAS%20JORNAL%20C3%8DSTICAS%20\(DE\)MARCADAS.pdf](http://pitangui.uepg.br/prospesp/ppgjor/DocPdf/COBERTURAS%20JORNAL%20C3%8DSTICAS%20(DE)MARCADAS.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2017, p. 86.

³⁵² BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Nota Pública sobre a violência contra professores no Paraná.** 06.05.2015. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/2015/maio/nota-publica-sobre-a-violencia-contra-professores-no-parana-1>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

³⁵³ BOZZA, Gabriel Alexandre; SOUZA, Rose Mara Vidal. Transparência no Poder Visível: O Caso da Greve dos Professores do Paraná em 2015. **Comunicação & Mercado/UNIGRAN**, Dourados-MS, vol. 04, n. 11, p. 174-185, Edição Especial. Disponível em: <<http://www.unigran.br/mercado/paginas/arquivos/edicoes/11/14.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2017, p. 178.

são requeridos na ação o ex-subcomandante da PM Nerino Mariano de Brito, o coronel Arildo Luís Dias e o tenente-coronel Hudson Leôncio Teixeira.

Também foi proposta ação civil pública pela Defensoria Pública do Estado do Paraná, contra o governo do Estado, com pedido de indenização e providências quanto à atuação da Polícia Militar, especialmente no que tange à qualificação e participação em manifestações públicas e proibição de uso de armas. Foram realizados 109 pedidos de representação criminal contra o Governador do Estado por parte dos servidores vítimas das agressões³⁵⁴.

Tramita no STF ADI nº 5330 contra a Lei nº 18.469/2015 que foi proposta pelo partido dos trabalhadores, relator Ministro Celso Mello, com fundamentos na violação de direitos estabelecidos pela Constituição Federal, sobretudo o princípio da contributividade³⁵⁵.

Várias análises foram realizadas quanto a esse triste episódio, principalmente no que concerne à relação midiática e à forma com que a imprensa conduziu as informações. Até mesmo pelo prisma do Governo do Estado que tentou justificar suas ações pela possível existência de membros do grupo “black blocs”, como pode se observar nos artigos citados nesse tópico do trabalho. Entretanto, cabe refletir sobre as implicações dos direitos coletivos desses trabalhadores, por meio do ocorrido. E mais que isso, tentar de alguma forma evitar que mais casos como esse aconteçam.

No caso em tela ficam evidenciados alguns pontos discutidos na dissertação como a unilateralidade das modificações nas relações de trabalho entre o Estado e seus trabalhadores, uma vez que altera o regime dos servidores públicos do Paraná sem diálogo, ao contrário, impondo-lhes condições menos favoráveis e realizando alterações quanto ao fundo de arrecadação sem planejamento futuro. Ademais, mesmo com todas as manifestações não há qualquer forma de interação entre Estado e seus trabalhadores pela predominância do entendimento de relação

³⁵⁴ APP-SINDICATO – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná. **Massacre de 29 de abril**: vejam as ações que correm na Justiça. Ações cobram desde responsabilização do governador Beto Richa até a determinação da ilegalidade da lei que alterou a previdência. 29.08.2015. Disponível em: <<http://appsindicato.org.br/index.php/massacre-de-29-de-abril-vejam-as-acoes-que-correm-na-justica/>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

³⁵⁵ STF – Supremo Tribunal Federal. Partido questiona alterações nas regras de benefícios do fundo previdenciário do Paraná. **Notícias STF**, 10 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=293321>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

unilateral. Ainda, aprovando o projeto enquanto um massacre com os trabalhadores paranaenses ocorria no lado de fora.

A greve, portanto, como em várias outras oportunidades ganha uma característica apenas de confronto, sem qualquer resultado final, uma vez que se torna inócua sem a possibilidade de negociação coletiva. Ressalta-se que a primeira greve cessou com a retirada do projeto de pauta, porém, como nenhum tipo de negociação ou acordo coletivos são reconhecidos, o Estado não assume qualquer tipo de compromisso com os trabalhadores.

Inclusive, o acordo realizado que promete avanços e reajuste salarial não precisa necessariamente ser cumprido, pois se não há qualquer força imperativa que obrigue o Estado a cumprir o acordado, nada lhe acontecerá no caso de não cumprimento, pois hoje implica em características morais e sem força de lei, como acontece nos acordos e negociações coletivas dos trabalhadores privados.

Isso tudo permite que o Estado, que tem o dever de respeitar, proteger, fomentar os direitos sociais coletivos, seja o responsável por práticas antissindicais. No episódio aqui estudado, são incontáveis as práticas antissindicais realizadas pelo Estado, desde a força policial desproporcional – que se assemelha ao período da ditadura – até mesmo a duplicação de informações da existência de grupos radicais infiltrados dentre os servidores, com o objetivo de descredibilizar a categoria, justificarem suas ações ilícitas e incitar toda tendência de que movimentos sociais causam problemas a sociedade. Essa tentativa se refletiu também nas manifestações por parte do Governo pela volta dos servidores as escolas, tratando a greve como uma manifestação política e não de luta pelos direitos da categoria.

Mas uma questão é bastante interessante ser mencionada. Embora não reconheça o direito à negociação coletiva, o Estado aceita fazer acordos referentes ao reajuste salarial, um caso em que acordos são realizados entre os servidores e o Estado sem que o princípio da legalidade remuneratória se mostre um empecilho.

Outra tentativa de burlar o direito de greve dos servidores foram as constantes ameaças de desconto salarial, em caso de continuidade da paralisação. Os projetos estudados no tópico anterior se preocupam com essa questão, oferecendo assim garantia legal aos trabalhadores que não ficarão à mercê da vontade do Estado em negociar ou não este respeito. E mesmo após a negociação, correndo o risco que essa não seja cumprida pelo Estado, até porque não há força cogente que lhe obrigue a cumprir o estabelecido.

Em síntese, esse é “o sentido inócuo da greve sem a negociação coletiva. Há desta forma, exclusão de um direito inerente a participação coletiva dos trabalhadores, e mais que isso “sem o reconhecimento do direito a negociação coletiva, a essência da ação sindical [...] torna-se inócua ou fica restrita as ações de confronto”³⁵⁶, o que não corresponde ao Estado Democrático de Direito.

Logo, observa-se a violação dos direitos sociais dos trabalhadores, a potencialização de práticas antissindicais e a violação de Tratados Internacionais de Direitos Humanos, como já demonstrados em tópico anterior. Todo o massacre ocorrido no dia 29 de abril poderia ser evitado se os direitos sociais coletivos dos trabalhadores de fato fossem respeitados pelo Estado e os projetos de leis que tramitam saíssem das gavetas dos Deputados e Senadores Federais e obtivessem tramite mais célere.

Enquanto isso não acontece, o desenvolvimento democrático não se concretiza, a greve e a sindicalização dos servidores são institutos jurídicos inócuos, dotados apenas de características de confronto e sem qualquer eficiência verdadeiramente prática.

³⁵⁶ ADI nº 492/DF. Voto do Ministro Marco Aurélio Mello. (STF – Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 492-1**, Distrito Federal, julgado em 12.11.1992, Rel. Min. Carlos Mario Velloso, publicado acórdão em 12.03.1993, dentre outras apreciadas pelo C. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE693456.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017).

4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que:

1. Servidores públicos são agentes públicos que mantêm vínculo de trabalho com a Administração, que agem em nome do Estado. Servidor Público é gênero e comporta os trabalhadores da Administração direta e trabalhadores da Administração indireta. Os primeiros sob regime de Direito Administrativo, regidos por estatuto, e o segundo com vínculo de emprego regido pela CLT. Coube ao presente trabalho estudar os direitos sociais coletivos da primeira classificação de trabalhadores, que ainda podem ser classificados como agentes políticos, servidores estatais ou particulares em colaboração com a Administração.

2. A Constituição Federal de 1988 foi um marco significativo para os servidores públicos. Com base nela estabelece-se a distinção entre esses e os trabalhadores privados, desde definição e nomenclatura até a garantia de direitos constitucionais mínimos, e principalmente o reconhecimento dos servidores como trabalhadores, mesmo numa relação cheia de peculiaridades, o que atribui mais profissionalismo a suas atividades. São trabalhadores, titulares de direitos e garantias, como limite de jornada, regime previdenciário, e princípios constitucionais que lhes preservam, e não apenas sujeitos que exercem as funções do Estado, com inúmeras responsabilidades.

Os princípios que regem os servidores públicos são: princípio da acessibilidade, princípio da inacumulabilidade, princípio da responsabilidade estatal, princípio da legalidade remuneratória. A este respeito foi adotada a classificação de Cármen Lucia Antunes Rocha. Além dos princípios e dispositivos constitucionais, os servidores públicos federais hoje estatutários são regidos pela Lei nº 8.112/1990.

3. Houve expressiva ampliação de direitos dos servidores públicos pela Constituição de 1988. Porém, o rol de direitos e princípios ali estabelecidos não é taxativo, podendo ser ampliado por tratados internacionais, com fundamento no artigo 4º, assim como no artigo 5º, §§ 2º e 3º, da CF. Após assinatura do tratado internacional é preciso que seja incorporado pelo ordenamento doméstico.

A este respeito, conclui-se que a teoria mais acertada a respeito da hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos é a denominada bloco de constitucionalidade, que atribui ao tratado de direitos humanos a hierarquia

constitucional, pois isso está explicitamente e implicitamente disposto na Constituição Federal, cabendo ao Estado a criação de lei regulamentadora. Da mesma forma os tratados incorporados antes da EC nº 45/2004, pois já era possível fundamentar a hierarquia constitucional dos tratados de direitos humanos pelo artigo 5º, § 2º.

Desta maneira, o tratado internacional amplia, integra e complementa os direitos estabelecidos na Constituição. A internacionalização dos direitos humanos nasce no 2º pós-guerra com a Declaração Universal de Direitos Humanos e ganha força após incorporação do Pacto de Direitos Cívicos e Políticos e do Pacto dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais – dando origem à Carta Internacional de Direitos Humanos, e o sistema global de direitos humanos.

A visão contemporânea de direitos humanos trata da interdependência dos direitos, isto é, quando há violação de um tradicionalmente reconhecido direito individual, está-se diante da violação de outros, não havendo uma classificação estanque.

Em se tratando de direitos humanos dos trabalhadores, a OIT assume papel de grande relevância, pois foi criada antes mesmo da Declaração Universal de Direitos Humanos em 1919, com a missão de colocar o trabalhador como centro das relações. E influenciou diretamente o MERCOSUL, que no subgrupo 10 dedica-se às Relações de Emprego e Seguridade Social e adotou a Declaração Sociolaboral, que estabeleceu um patamar mínimo, onde todos os Estados partes teriam que adotar as seguintes Convenções: Trabalho Forçado; Liberdade e Negociações Sindicais); Discriminação; Trabalho Infantil. O Brasil foi o único país que não adotou todas as convenções, baseando-se no princípio da unicidade sindical.

Este não foi o único caso em que o Brasil manteve postura retrograda: isso também aconteceu em relação à Convenção nº 151 da OIT, que foi adotada pelo Brasil em 1978, mas só foi ratificada em 2010. É partindo desse ponto que se torna necessário não apenas o controle de constitucionalidade, mas também o controle de convencionalidade.

O controle de convencionalidade obriga o Estado a promover e respeitar não apenas a Constituição, mas também os tratados internacionais de direitos humanos. O controle de convencionalidade tem sido mecanismo muito utilizado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

4. Os direitos sociais são dotados de jusfundamentalidade e estão dispostos na Constituição Federal entre os artigos 6º a 11. Os direitos fundamentais possuem funções de defesa e de prestação. A função de prestação divide-se em prestação fática ou material, e prestação normativa, que por sua vez divide-se em função de organização e procedimento e função de proteção.

Tais direitos possuem também como característica a dupla dimensão: subjetiva e objetiva. A dimensão subjetiva consiste na possibilidade de o titular exigir a sua realização por parte do destinatário, inclusive pela via judicial. A outra dimensão é a objetiva, consistente nos valores objetivamente protegidos pelo direito fundamental, que impõem ao Estado deveres de proteção e promoção, os quais devem ser cumpridos independentemente de provocação subjetiva, e obrigam os Poderes Públicos a interpretar o ordenamento jurídico em consonância com os direitos fundamentais. Ainda, possuem titularidade individual ou transindividual, isto é, em caso de descumprimento das funções impostas ao Estado, podem ser reivindicados por meio de ação individual ou coletiva, a depender da natureza jurídica da pretensão postulada.

Coube ao presente trabalho o estudo dos direitos sociais coletivos dos servidores públicos – sindicalização, greve e negociação coletiva, que possuem tanto uma função de defesa, pois para serem livremente exercidos precisam de abstenção do Estado, assim como função prestacional, tanto fática, quanto normativa. Em relação a essa última função, de prestação normativa, ela se manifesta de forma clara em relação ao direito de greve, que há tantos anos demanda prestação normativa por parte do Estado que não foi cumprida.

Portanto, fica evidenciado que não há uma divisão estanque entre direitos sociais e individuais, haja vista que um mesmo direito é composto por um feixe de posições positivas e negativas, assim como pode ser de titularidade coletiva ou individual.

5. Com o avanço trazido pela Constituição de 1988 e a extensão de direitos laborais coletivos aos servidores públicos, a doutrina se viu obrigada a se posicionar sobre situações que se apresentaram. O direito à sindicalização é pacificamente aceito pela doutrina e jurisprudência, mas em razão do fato de que a greve não é efetivamente exercida e a negociação sequer reconhecida, o papel do sindicato se resume à função de confronto. Esse fato, aliado a práticas antissindiciais recorrentes, cria diversos obstáculos ao direito de livre associação.

6. Quanto à greve, inúmeros foram os debates travados pela jurisprudência e doutrina, uma vez que é direito constitucionalmente estabelecido, mas demanda lei regulamentadora para o seu pleno exercício, tendo em vista as peculiaridades que o regime jurídico-administrativo suscita.

As primeiras discussões diziam respeito à eficácia da norma constitucional estabelecida, havendo dois entendimentos: (i) um que defendia a aplicabilidade imediata da norma, uma vez que se tratava de norma de eficácia contida que ainda não havia tido os seus efeitos restringidos por lei; (ii) outro que sustentava a impossibilidade de aplicação imediata, diante da eficácia limitada da norma, que exigia regulamentação para produzir os seus efeitos. Como se trata de um direito fundamental, foram impetrados diversos mandados de injunção para que houvesse preenchimento da lacuna, mas durante muitos anos as decisões do Supremo Tribunal Federal se limitaram a reconhecer a mora legislativa, sem tornar efetivo o direito.

A discussão quanto à eficácia da norma foi superada pelo STF no MI nº 712/PA, no ano de 2007, em decisão que reconheceu a aplicação analógica da Lei nº 7.783/1989, em acórdão bastante peculiar ao qual foi atribuído efeito erga omnes. No entanto, esta medida não permite que os servidores usufruam livremente do direito de greve, pois existem características peculiares na relação servidor e Administração Pública que não são consideradas por uma lei que trata de relações laborais privadas, tal como o princípio da continuidade da prestação de serviços públicos.

Conforme já descrito, cabe ao Estado a prestação positiva para promoção de direitos fundamentais, notadamente pela dimensão objetiva desses direitos, que não deixa dúvida quanto à obrigatoriedade do Estado de cumprir a prestação, no caso em tela a prestação normativa.

Conclui-se no trabalho que, em decorrência da inatividade do Estado, surge a possibilidade de ressubjetivização da dimensão objetiva do direito de greve. Isto é, como não houve cumprimento até o presente momento nasceu uma nova posição subjetiva do direito, que originou pretensões jurídicas de natureza transindividual, e, portanto, o direito à tutela coletiva.

Além da mora legislativa, outras condutas antissindicais acentuam as dificuldades no exercício do direito de greve pelo servidor público, como a recente decisão do STF no RE nº 693.456, que permitiu o desconto salarial em tempos de

greve, salvo se esta for motivada por ato ilícito por parte do Estado, sem qualquer análise prévia referente à abusividade ou não da greve.

7. Entre os direitos sociais coletivos dos servidores, nenhum sofre tanta resistência por parte da doutrina e do Estado como o direito à negociação coletiva. Direito que foi reconhecido internacionalmente, através da Convenção nº 151, chegou a ser regulado pelo ordenamento interno na alínea “d” do artigo 240 da Lei nº 8.112/1990, mas declarado inconstitucional pelo STF na ADI nº 492-1.

Imperou o entendimento de que o regime jurídico entre Administração e servidor público é unilateral, e assim poderá o Estado alterar as condições de trabalho a qualquer momento sem anuência do trabalhador. Este entendimento foi reafirmado na ADI nº 559, em que ficou estabelecido que a negociação coletiva é direito que só pode ser usufruído pelos trabalhadores privados. Outro argumento que fundamenta a impossibilidade da negociação coletiva dos servidores públicos é o princípio da legalidade remuneratória, segundo o qual a remuneração desses trabalhadores depende de prévia definição legal.

Conclui-se que este entendimento é completamente nulo, fere o direito dos servidores públicos que obtiveram este direito depois que o Brasil foi signatário da Convenção de 151 da OIT. E mais, entende-se que mesmo antes de a Convenção ser ratificada pelo Brasil, a ADI nº 492-1 deveria ser observada também pelo controle de convencionalidade. Ainda, tal posicionamento destoa da realidade, uma vez que se tem notícias de casos em que houve negociações coletivas entre a Administração e servidores, inclusive sendo objeto de análise por parte do STJ a existência de negociação coletiva como requisito para declaração legalidade da greve.

Mas toda e qualquer discussão que poderia ser levantada acaba no momento em que o Brasil ratifica a Convenção nº 151 da OIT em 2010, ou seja, incorpora no ordenamento o direito à negociação coletiva para os servidores públicos, e o recepciona com hierarquia de direito fundamental.

8. O desenvolvimento tomou maior proporção na Constituição de 1988, dentro da perspectiva de um instituto complexo que ultrapassa o viés econômico. Observa-se que o modelo alinhado na Constituição Federal reclama uma postura intervencionista do Estado, isto por meio de planejamento e políticas públicas. Notadamente em relação à desigualdade social e a efetivação dos direitos, o Estado deve agregar à sua agenda o tema desenvolvimento e direitos fundamentais, de

forma que tais ações sejam obrigação do Estado, uma vez o dever do Estado vai para além de assegurar direitos e liberdades mínimas, deve atuar também para a redução da desigualdade social dentro de uma característica inclusiva, alcançando uma sociedade justa e solidária.

Desta forma, a concretização dos direitos fundamentais e a promoção do desenvolvimento são requisitos indispensáveis à atenção dos objetivos da República Federativa do Brasil, por meio de uma Administração pública inclusiva.

A violação dos direitos coletivos dos servidores vai na contramão da noção contemporânea de desenvolvimento, visto que o não reconhecimento à negociação coletiva dos servidores não fere apenas os direitos de liberdade de cada indivíduo, como também fere a participação dos cidadãos, restringindo-se à noção de desenvolvimento meramente econômico.

8. Conclui-se que é possível reconhecer o direito à negociação coletiva aos servidores públicos, sobretudo após a adoção da Convenção nº 151 da OIT e mais ainda após a sua ratificação em 2010, o que cessa qualquer discussão que poderia ser suscitada.

Ressalta-se que a ADI nº 492 do STF não foi analisada por meio do controle de convencionalidade, e mais do que isso, a decisão proferida foi fundamentada no entendimento de que o regime jurídico dos servidores públicos baseia-se numa visão tradicional de unilateralidade, na qual o servidor não poderá dialogar com o Estado. Tal compreensão gera flagrante violação à Constituição Federal de 1988 e a exclusão de um direito inerente à participação coletiva dos trabalhadores, tornando a ação sindical completamente inócua.

9. Na tentativa de solucionar os problemas citados, vários projetos de lei foram encaminhados à Câmara dos Deputados e Senado Federal. Ao analisá-los, encontram-se práticas antissindicais, como no PL 710/2011, em que existem falhas relacionadas à exigência de mínimo elevado de profissionais que devem continuar prestando serviços durante a paralisação, assim como pela possibilidade de contratação de funcionários substitutos, condutas que evidentemente prejudicam a greve.

De outro lado, também é possível encontrar grandes avanços nos projetos, como o reconhecimento do direito à negociação coletiva, com fundamento na regulamentação da Convenção nº 151 em todos os projetos, e a aplicação ao

princípio da proporcionalidade no caso de serviços essenciais no PL nº 4.497/2001, que foi encaminhada mesmo antes da ratificação da referida convenção em 2010.

Desta feita, observa-se que os projetos de leis apresentados sanam divergências doutrinárias e jurisprudenciais, assim como afirmam o direito à negociação coletiva. Em que pese apresentem alguns problemas, como no PL nº 710/2011, outros resolvem a mora legislativa em relação à greve e regulamentam a negociação coletiva.

No entanto, ressalta-se que ainda são projetos de leis, sendo que o mais antigo tramita há de quinze anos. Portanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido. Enquanto isso, os direitos coletivos dos servidores continuam a ser violados, como no massacre de 29 de abril de 2015 aos professores do Estado do Paraná.

10. Por tudo isso, é inadmissível que práticas antissindicais se perpetuem e que os direitos sociais coletivos expressos na Constituição Federal de 1988 e em tratados internacionais ratificados pelo Brasil não sejam amplamente exercidos pelos servidores públicos, uma vez que são mecanismos importantíssimos ao desenvolvimento democrático.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed., 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2014.

ALVES, Giovanni. Crise estrutural do Capital e novas dimensões de precarização do trabalho – direitos sociais trabalhistas e barbárie social no século XXI. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania**: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas. São Paulo: LTR, 2014, p. 15-26.

APP-SINDICATO – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná. **Massacre de 29 de abril**: vejam as ações que correm na Justiça. Ações cobram desde responsabilização do governador Beto Richa até a determinação da ilegalidade da lei que alterou a previdência. 29.08.2015. Disponível em: <<http://appsindicato.org.br/index.php/massacre-de-29-de-abril-vejam-as-acoes-que-correm-na-justica/>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Conflitos coletivos e negociação na função pública**: contribuição ao tema de participação em Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ÁVALOS, Eduardo. Los Empleados Publicos Interinos y el Alcance de la Tutela Sindical. **Revista EurolatinoAmericana de Derecho Administrativo**, Santa Fé, vol. 1, n. 2, p. 39-57, jul./dec. 2014, doi: www.dx.doi.org/10.14409/rr.v1i2.4617.

BARBATO, Maria Rosaria; PEREIRA, Flávia Souza Máximo. Atos de discriminação antissindical: Análise de casos submetidos ao comitê de liberdade sindical da organização internacional do trabalho e suas diretivas pragmáticas. In: VAL, Eduardo Manuel; GUIMARÃES, Antonio Marcio da Cunha; CARDIN, Valéria Silva Galdino. (Coords.). **Direito internacional dos direitos humanos** [Recurso eletrônico on-line]. Organização CONPED/UFF. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 265-294. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=faefec47428cf9a2>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BARBOSA, Mário dos Santos. **Mercosul e as Migrações – A Construção de Políticas Públicas Regionais**: Trabalho e Previdência Social. Exposições e Debates. MTE: 2008.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição Constitucional**: entre Constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTr, 2016.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

BOZZA, Gabriel Alexandre; SOUZA, Rose Mara Vidal. Transparência no Poder Visível: O Caso da Greve dos Professores do Paraná em 2015. **Comunicação & Mercado/UNIGRAN**, Dourados-MS, vol. 04, n. 11, p. 174-185, Edição Especial. Disponível em: <<http://www.unigran.br/mercado/paginas/arquivos/edicoes/11/14.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.497/2001**. Dispõe sobre os termos e limites do exercício do direito de greve pelos servidores públicos. Apresentação 17/04/2001. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27779>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.532/2012**. Dispõe sobre a democratização das relações de trabalho, o tratamento de conflitos e estabelece as diretrizes básicas da negociação coletiva dos servidores públicos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Apresentação 11/10/2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556888>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.205/2014**. Dispõe sobre as relações de trabalho entre os servidores públicos e o Estado, definindo diretrizes para negociação coletiva. Apresentação 27/02/2014. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=607193>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº -----/2013 [7.205/2014]**. Dispõe sobre as relações de trabalho entre os servidores públicos e o Estado, definindo diretrizes para negociação coletiva. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1231760&filename=PL+7205/2014>. Acesso em: 14 fev. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 191-A, Brasília, DF, 05 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 maio 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 18, 05 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o regime constitucional dos militares. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 fev. 1998, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 jun. 1998, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2004, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jan. 1967, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 26 maio 2015.

BRASIL. Constituição. Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 out. 1969, p. 8865. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 05 jul. 2016.

BRASIL. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. **Coleção de Leis do Brasil**. 31 dez. 1890. p. 2664. [Revogado pelo Decreto nº 11, de 18 jan. 1991]. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=66049&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1.162, de 12 de dezembro de 1890. Altera a redação dos artigos 205 e 206 do Código Criminal. **Coleção de Leis do Brasil**. 31 dez. 1890. p. 4052. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=48888&norma=64667>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Decreto nº 1.480, de 03 de maio de 1995. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em casos de paralisações dos serviços públicos federais, enquanto não regulado o disposto no art. 37, inciso VII, da Constituição. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 maio 1995, p. 6243. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1480.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 15 dez. 2009. p. 59. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 15 mar. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.777, de 24 de Julho de 2012. Dispõe sobre as medidas para a continuidade de atividades e serviços públicos dos órgãos e entidades da administração pública federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas pelos servidores públicos federais. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 25 jul. 2012. p. 4. Retificação: Diário Oficial da União. Seção 1. 31 jul. 2012. p. 5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7777.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Decreto nº 24.694, de 12 de julho de 1934. Dispõe sobre os sindicatos profissionais. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 27 out. 1934. p. 21873. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24694.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Decreto-lei nº 22, de 11 de outubro de 1966. Aplica aos servidores das empresas de navegação autárquicas ou paraestatais, regidos pela legislação do funcionalismo público, a proibição prevista no artigo 566 da Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 12.10.1966. p. 11763. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=91385&norma=116755>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 09 ago. 1943, p. 11937. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 6.128, de 06 de novembro de 1974. Acrescenta parágrafo único ao artigo 566 da Consolidação das Leis do Trabalho para assegurar a sindicalização dos empregados de sociedades de economia mista. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 nov. 1974. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6128.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Decreto-lei nº 7.889, de 21 de agosto de 1945. Admite a sindicalização e manda aplicar a legislação de proteção ao trabalho aos empregados das autarquias industriais e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 24 ago. 1945. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=7889&tipo_norma=DEL&data=19450821&link=s>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.386, 09 de dezembro de 1976. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 dez. 1976, p. 16099. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6386.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 7.449, de 20 de dezembro de 1985. Altera a redação do parágrafo único do art. 566 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, assegurando o direito de sindicalização aos empregados da Caixa Econômica Federal. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 23 dez. 1985. p. 18864. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7449.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de Junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. [Lei de Greve]. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 29/06/1989. p. 10561. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7783.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Atos do Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 set. 1990 retificado em 10 jan. 2007. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078compilado.htm>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 abr. 1991, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Nota Pública sobre a violência contra professores no Paraná**. 06.05.2015. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/2015/maio/nota-publica-sobre-a-violencia-contra-professores-no-parana-1>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Convenção 151 da OIT é promulgada pelo Congresso Nacional. **Notícias**, 16/04/2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/relacoes-de-trabalho/noticias/convencao-151-da-oit-e-promulgada-pelo-congresso>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 710**, de 2011. Disciplina o exercício do direito de greve dos servidores públicos, previsto no inciso VII do art. 37 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/103493>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. Almedina: Coimbra, 1997.

CARBONELL, Miguel. Los Derechos Sociales: elementos para una lectura en clave normativa. **Cadernos da Escola Judicial do TRT da 4ª Região**, n, 03, p. 34-57, 2010. Disponível em: <<http://siabi.trt4.jus.br/biblioteca/acervo/Doutrina/artigos/Cadernos%20da%20Escola%20Judicial/2010/Cadernos%20da%20Escola%20Judicial,%20v%202,%20n%2003,%20p%2034-57,%202010.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

CARVALHO, Humberto Lucchesi de; MOURA, Otávio Augusto Dayrell de. **Condutas Antissindicais**: a necessidade de se tutelar o direito fundamental à liberdade sindical e a real democracia participativa. Belo Horizonte/MG – Outubro/2015 Disponível em: <http://antigo.serjusmig.org.br/noti_imagens/2015/Condutas_antissindicais.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017.

CARVALHO, Juliana Brina Corrêa Lima de. Os direitos sociais dos servidores públicos à luz da redefinição da supremacia do interesse público no estado democrático de direito. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [Revista do Programa do Mestrado em Direito do UniBrasil], v. 11, n. 11, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/172>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

COUTINHO, Aldacy Rachid. Greve dos Servidores Públicos: a experiência francesa. **Revista do TRT 9ª Região**, vol. 24, n. 2, p. 43-66, jul./dez. 1999. Disponível em: <http://www.trt9.jus.br/internet_base/arquivo_download.do?evento=Baixar&idArquivoAnexadoPlc=5198984>. Acesso em: 13 fev. 2017.

COUTINHO, Murilo Rodrigues. O direito fundamental à informação nas negociações coletivas trabalhistas: breves apontamentos para sua efetividade no Estado Democrático de Direito. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania**: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas. São Paulo: LTR, 2014, p. 380-393.

DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

DELGADO, Gabriela Neves; RIBEIRO, Ana Carolina Paranhos de Campos. Os direitos sociotrabalhistas como dimensão dos direitos humanos. **Lex Magister**. 2013. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doutrina_25379511_OS_DIREITOS_SOCIOTRABALHISTAS_COMO_DIMENSAO_DOS_DIREITOS_HUMANOS.aspx>. Acesso em: 03 fev. 2017.

DELGADO, Gabriela Neves; RIBEIRO, Ana Carolina Paranhos de Campos. Os direitos sociotrabalhistas como dimensões dos direitos humanos. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2014, p. 65-77.

DELGADO, Mauricio Godinho. Constituição da República, Estado Democrático de Direito e Direito do Trabalho. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2014, p. 151-167.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 10. ed. São Paulo: LTR, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ERMIDA URIARTE, Oscar. **MERCOSUR y Derecho Laboral**. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1996.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Greve do Servidor Público. **Genesis – Revista de Direito Administrativo Aplicado**, Curitiba: Instituto Paranaense de Direito Administrativo, v. 2, n. 6, p. 723-731, set. 1995.

FINGER, Ana Cláudia. Serviço Público um instrumento de concretização de Direitos Fundamentais. **A & C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, v. 12, p. 142-165, 2003.

FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, ano 14, n. 1, p. 63-91, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.andrefolloni.com.br/fotos/1426543042_863-3210-1-PB.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017.

FONSECA, Maira Marques da. **Redução da jornada de trabalho a partir do sistema capitalista de produção: Fundamentos Interdisciplinares**. Curitiba, 2011. 211f. Dissertação. (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

FRAGA, Ricardo Carvalho; VARGAS, Luiz Alberto de. Greve dos servidores públicos e STF: o direito de greve dos servidores públicos após a decisão do Supremo Tribunal Federal. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região**, Belo Horizonte, v. 51, n. 81, p. 155-174, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/bitstream/handle/11103/1042/ricardo_fraga_e_luiz_alberto_vargas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 fev. 2017.

FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago. (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 327-351. Disponível em: <http://www.academia.edu/8143156/GABARDO_Emerson._A_efici%C3%A2ncia_no_desenvolvimento_do_Estado_brasileiro_uma_quest%C3%A3o_pol%C3%ADtica_e_administrativa._In_MARRARA_Thiago._Org._Princ%C3%ADpios_de_direito_administrativo._S%C3%A3o_Paulo_Atlas_2012_p._327-351>. Acesso em: 14 fev. 2017.

GIUGNI, Gino. **Diritto del Lavoro. Tratto da Enciclopedia Treccani, Enciclopedia del Novecento (1978)**. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/202303497/Diritto-Del-Lavoro-Di-Gino-Giugni>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

GUIMARÃES, Geraldo Luis Spagno. Servidores Públicos: Os nortes constitucionais da greve, da sindicalização e da negociação coletiva. In: FORTINI, Cristina. (Org.). **Servidor Público**. Estudos em Homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade dos direitos fundamentais (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 618-688, jul./dez. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. **Mandado de injunção e direitos fundamentais**: uma construção a luz da transição do Estado Legislativo ao Estado Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio constitucional da supremacia do interesse público**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. 2014. 614f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

HACHEM, Daniel Wunder; PETHECHUST, Eloi. O direito humano à comunicação prévia e pormenorizada das acusações nos processos administrativos: O desprezo do Superior Tribunal de Justiça ao Pacto de San José da Costa Rica e à Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 590-610, jul./dez. 2015, doi: 10.5102/rdi.v12i2.3466.

HASSON, Roland. **Sindicalização dos Servidores Públicos**. Aspectos da Constituição de 1988. 1996. 93f. Tese (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1996.

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Caso of Baena-Ricardo et al. vs. Panamá**. Judgment of February 2, 2001. (Merits, Reparations and Costs). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_72_ing.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017.

JASPER, Aline; GADINI, Sergio Luiz. A cobertura do 'massacre' de 29 de abril de 2015 pelos diários impressos paranaenses. In: GADINI, Sergio Luiz. (Org.). **Coberturas jornalísticas (de)marcadas**: a greve dos professores na mídia paranaense em 2015 [livro eletrônico]. Ponta Grossa: Estúdio Texto, 2015, p. 49-65. Disponível em: <[http://pitangui.uepg.br/propesp/ppgjor/DocPdf/COBERTURAS%20JORNAL%20C3%8DSTICAS%20\(DE\)MARCADAS.pdf](http://pitangui.uepg.br/propesp/ppgjor/DocPdf/COBERTURAS%20JORNAL%20C3%8DSTICAS%20(DE)MARCADAS.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2017.

KREUZ, Leticia Regina Camargo. **Direitos Fundamentais Sociais do Servidor Público: Sindicalização, Greve e Negociação Coletiva**. 2013. 113f. (Monografia bacharel em Direito), Setor de Ciências Jurídicas, Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <<http://acervo.digital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31247/LETICIA%20REGINA%20CAMARGO%20KREUZ.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 01 mar. 2014.

LACERDA, Andrey Felipe. O diálogo entre as cortes na proteção regional dos direitos humanos: caso Gomes Lunde e ADPF nº 153. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG**, Belo Horizonte, n. 64, p. 105-131, jan./jun. 2014. doi: 10.12818/P.0304-2340.2014V64P105.

LOMBA, Luis. Sindicatos pedem no STF suspensão da lei que mexeu na previdência estadual. Servidores alegam que as mudanças feitas na Parana Previdência pelo governo Beto Richa violam a Constituição Federal. [Especial para a] **Gazeta do Povo**, 23/07/2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/sindicatos-pedem-no-stf-suspensao-da-lei-que-mexeu-na-previdencia-estadual-4z1zefbkbxgf2fdrirawmk577>>. Acesso em: 14 fev. 2017

LONG, Soraya. Aciertos y desaciertos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Baena Ricardoy otros vs. Panamá (Caso Ley 25). **Revista Cejul – Debates sobre Derechos Humanos y Sistema Interamericano**, ano IV, n. 5, dic. 2009, p. 38-49. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24252.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. O direito de greve existe ou não? **Revista da Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas – ABRAT**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=126656>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses Difusos: conceito e legitimação para agir**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MATOS, Marcelo Badaró. **Trabalhadores e Sindicatos do Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 3. ed. rev., ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDONÇA, Laís Maranhão Santos; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. Direito de greve e antissindicalidade de origem estatal. In: DELGADO, Gabriela Neves; PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto. (Coords.). **Trabalho, Constituição e Cidadania: A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas**. São Paulo: LTR, 2014, p. 314-330.

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul. **Saiba mais sobre o MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/index.php/saiba-mais-sobre-o-mercossul>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

NASCIMENTO NETO, José Osório do. **Avaliação de políticas públicas de eficiência energética: uma estratégia para o desenvolvimento fundamentada na regulação socioambiental**. 2016, 293f. Tese. (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 2. ed. rev., aum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Uma ideia de Constituição. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 1, n. 1, p. 111-145, jan./abr. 2014, doi: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v1i1.40251>.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais**: trunfos contra a maioria. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 151** – Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/501>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 154** – Fomento à Negociação Coletiva. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/503>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **História da OIT**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/história>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 154** – Fomento à Negociação Coletiva. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/503>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Recomendação nº 159** – Sobre os Procedimentos para a Definição das Condições de Emprego no Serviço Público. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/content/sobre-os-procedimentos-para-defini%C3%A7%C3%A3o-das-condi%C3%A7%C3%B5es-de-emprego-no-servi%C3%A7o-p%C3%ABlico>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

PARANÁ. Agência de Notícias do Paraná. **Manifestação dos Professores**. Nota Oficial do Governo do Paraná. Publicado em 29/04/2015. Disponível em: <<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=83927>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Paraná. **CCJ faz sessão extra para analisar conjunto de propostas do Executivo e do Judiciário**. Por Sandra C. Pacheco, 03.12.2014; atualizado em 08.12.2014. Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/sala_de_imprensa/noticias/ccj-faz-sessao-extra-para-analisar-conjunto-de-propostas-do-executivo-e-do-judiciario-1>. Acesso em: 14 fev. 2017.

PAULA, Adriana Ferreira de. Negociações coletivas no setor público. **Atualidades Jurídicas – Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB**, Belo Horizonte, [recurso eletrônico], v. 2, n. 3, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/13604>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

PESSOA, Robertonio Santos. Estado, sindicalismo e modernização administrativa. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Instituto de Direito Público da Bahia, [Belo Horizonte: Forum], ano 9, n. 32, p. 41-50, jan./mar. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=72096>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo/SP, v. 35, n. 124, jan./abr. 2005.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

PIOVESAN, Flávia. Força integradora e catalisadora do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: desafios para a pavimentação de um constitucionalismo regional. In: OTERO, Paulo; QUADROS, Fausto de; SOUSA, Marcelo Rebelo de. (Orgs.). **Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Jorge Miranda**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

PONTES, Felipe Simão. **As medições de um fato social**: o uso do frame “black blocs” na cobertura midiática do ‘massacre de 29 de abril’. In: GADINI, Sergio Luiz. (Org.). **Coberturas jornalísticas (de)marcadas**: a greve dos professores na mídia paranaense em 2015 [livro eletrônico]. Ponta Grossa: Estúdio Texto, 2015, p. 82-99. Disponível em: <[http://pitangui.uepg.br/propesp/ppgjor/DocPdf/COBERTURAS%20JORNAL%C3%8DSTICAS%20\(DE\)MARCADAS.pdf](http://pitangui.uepg.br/propesp/ppgjor/DocPdf/COBERTURAS%20JORNAL%C3%8DSTICAS%20(DE)MARCADAS.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2017.

PRONER, Carol. Sistema Internacional de Proteção de Direitos Humanos: A Efetividade dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Unibrasil**, n. 07, jan./dez. 2007, p. 15-44.

RAMINA, Larissa. Direito Internacional dos Direitos Humanos e seus reflexos no direito Administrativo: breves apontamentos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder. (Coords.). Globalização, direitos fundamentais, e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico socioambiental. **Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

RAMOS FILHO, Wilson. **Direito capitalista do trabalho**: história, mitos e perspectivas no Brasil. São Paulo: LTR, 2012.

ROCHA, Cármen Lucia. **Princípios constitucionais dos servidores públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROSSETTI, Suzana Maria. **Processos de contratação pública e desenvolvimento sustentável**. 2016. 180f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

ROTHENBURG, Walter Claudius. A segunda geração do mandado de injunção. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 188, p. 69-91, out./dez. 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198713/000901834.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

SALGADO, Eneida Desiree. **Constituição e democracia**: tijolo por tijolo em um desenho (quase) lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais. Controle de Convencionalidade dos Tratados Internacionais**. 10 de abril de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-10/direitos-fundamentais-control-e-convencionalidade-tratados-internacionais>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais, mínimo existencial e direito privado. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 16, n. 61, p. 90-125, jan./mar. 2007.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o direito de greve dos servidores públicos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. (Coords.). **Direito Administrativo e Interesse Público**: Estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 377-405.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVEIRA, Raquel Dias da. Princípio da supremacia do interesse público como fundamento das relações de trabalho entre servidores públicos e estado. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder. (Coords.). **Direito Administrativo e Interesse Público**: Estudos em homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 347-375.

SINAIT – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho. **Regulamentação do direito de greve – Representantes de servidores criticam o PLS 710/2011 em audiência no Senado**. 03.09.2012. Disponível em: <<https://www.sinait.org.br/site/noticiaView/6117/regulamentacao-do-direito-de-greverepresentantes-de-servidores-criticam-o-pls-710-2011-em-audiencia-no-senado>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. Relações de trabalho e possibilidades de negociação coletiva na Administração Pública brasileira. In: GERNIGON, Bernard; ODERO, Alberto; GUIDO, Horacio; SIQUEIRA NETO, José Francisco; ANASTASIA; Antônio Augusto. **A negociação coletiva na Administração Pública brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 83-136.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Os direitos indivisíveis. In: OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia. (Orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 307-308.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 492-1**, Distrito Federal, julgado em 12.11.1992, Rel. Min. Carlos Mario Velloso, publicado acórdão em 12.03.1993, dentre outras apreciadas pelo C. STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE693456.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

STF – Supremo Tribunal Federal. Dias parados por greve de servidor devem ser descontados, exceto se houver acordo de compensação. **Notícias STF**, 27 out. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=328294>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

STF – Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 670 – ES, Relator: Ministro Maurício Corrêa, Relator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes. **Revista Trimestral de Jurisprudência**, vol. 207, n. 1, jan./mar. 2009, p. 1-460. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/207_1.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2017.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708-0**. Distrito Federal. Tribunal Pleno. Ministro Ricardo Lewandowski. 19.09.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaagendaministro/anexo/mi708.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708-0**. Distrito Federal. Tribunal Pleno. Voto Ministro Gilmar Mendes. 19.09.2007. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/download/114/86>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712-8**. Pará. Relator Min. Eros Grau. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/282_MI712_-_Eros_Grau.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2017.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712-8**. Pará. Relator Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. 12.04.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/MI670cm.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2017.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 15.339**. Distrito Federal. 2010/0097406-7, Relator: Ministro Humberto Martins, Data de Julgamento: 29/09/2010, S1 – Primeira Seção, Data de Publicação: DJe 13/10/2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17044659/mandado-de-seguranca-ms-15339-df-2010-0097406-7/inteiro-teor-17044660>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Reclamação nº 16.535**. Relator: Min. Luiz Fux. Reclte.(s): Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação do Rio de Janeiro – SEPE/RJ. Adv.(a/s): Juliana Rodrigues de Oliveira. Adv.(a/s): Ítalo Pires Aguiar. Recldo.(a/s): Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Adv.(a/s): Sem representação nos autos. Intdo.(a/s): Estado do Rio de Janeiro. Proc.(a/s)(es): Procurador-geral do Estado do Rio de Janeiro. Data de Julgamento: 15/10/2013, Data de Publicação: DJe-207, Divulg. 17/10/2013, Public. 18/10/2013. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24269391/medida-cautelar-na-reclamacao-rcl-16535-rj-stf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

STF – Supremo Tribunal Federal. Partido questiona alterações nas regras de benefícios do fundo previdenciário do Paraná. **Notícias STF**, 10 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=293321>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 693.456**. Rio de Janeiro. Plenário. Rel. Ministro Dias Toffoli. 02/09/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE693456.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

STF – Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 23**. A Justiça do Trabalho é competente para processar e julgar ação possessória ajuizada em decorrência do exercício do direito de greve pelos trabalhadores da iniciativa privada. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1262>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança nº 28.927 RS 2009/0034015-3**. Relatora: Ministra Denise Arruda, Data de Julgamento: 17/12/2009, T1 - Primeira Turma. Data de Publicação: DJe 02/02/2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8592884/recurso-ordinario-em-manda-do-de-seguranca-rms-28927-rs-2009-0034015-3/inteiro-teor-13674888>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

STJ – Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança – RMS 2702 SC 1993/0007522-5**. Relator: Ministro Anselmo Santiago, Data de Julgamento: 30/06/1993, T6 - Sexta Turma, Data de Publicação: DJ 30.08.1993 p. 17312. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/575245/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-2702>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TELLO, Diana Carolina Valencia. **O estado na era da globalização e as novas tecnologias**. 2013. 236f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

TST – Tribunal Superior do Trabalho. **Especialistas afirmam que Brasil deve ratificar convenção da OIT sobre liberdade sindical**. (texto de Dirceu Arcoverde e Mário Correia/CF). Matéria republicada em 27/04/2012. Disponível em: <<https://goo.gl/IYOlaS>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 45, p. 127-147, jul./set. 2011.

VILLATORE, Marco Antônio. Direito do trabalho no MERCOSUL e nas constituições dos estados partes. **Revista de Derecho Internacional y del Mercosur – Direito Internacional e do Mercosul**, Buenos Aires, ano 8, n. 5, p. 49-66.

VILLATORE, Marco Antônio; GOMES, Eduardo Biacchi. **Aspectos Sociais e Econômicos da Livre Circulação de Trabalhadores e o Dumping Social**. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/32205-38315-1-PB.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

WANDELLI, Leonardo Vieira. **Direito do trabalho como direito humano e fundamental**: elementos para sua fundamentação e concretização. 2009. 431f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. A intervenção do estado na ordem social e o direito ao trabalho. In: SPARAPANI, Priscila; ADRI, Renata Porto. (Coords.). **Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social**: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2010.