



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

**GREVE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS
DESAFIOS E POSSIBILIDADES**

THALES ROCHA SILVA

Brasília

2013



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

**GREVE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS
DESAFIOS E POSSIBILIDADES**

THALES ROCHA SILVA

Monografia apresentada como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB, elaborada sob orientação do Prof. Dr. Ricardo Macedo.

Brasília

2013

THALES ROCHA SILVA

Monografia aprovada como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, pela banca examinadora composta por:

Prof. Dr. Ricardo José Macedo de Britto Pereira (orientador)

Prof^a. Dra. Gabriela Neves Delgado

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges

Renata Queiroz Dutra

Brasília, 2013.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por todas as bênçãos e pelas oportunidades que a vida tem me oferecido.

À minha família, tão especial, por me apoiarem e me aguentarem.

Aos meus pais, que sempre me incentivaram e confiaram no meu potencial, apesar das minhas inseguranças.

Ao meu pai, agradeço, de forma especial, pela amizade que sempre tivemos, apesar da distância, e também por tentar me explicar o porquê das coisas.

À minha mãe Luzia, cujo amor não conseguiria jamais descrever em palavras, agradeço por todo o carinho e dedicação. Obrigado por se fazer tão presente em todos os momentos da minha vida e, especialmente, por ter me ajudado a atravessar o momento mais difícil da minha vida, quando descobrimos que eu precisaria passar por uma cirurgia na coluna. Teria sido muito mais difícil sem a sua presença e o seu cuidado.

À minha irmã Larissa, com quem tive o prazer de compartilhar alguns dos melhores momentos da minha vida, como a nossa aprovação no Colégio Militar, na UnB e no MPU. Além disso, já são 3 shows do U2 no currículo! (até agora...) Obrigado pelo seu incentivo!

Ao meu irmãozinho Matheus, cuja presença me fez assumir desde cedo responsabilidades e tarefas diárias de pai. A experiência de ter um irmão excepcional certamente fez de mim uma pessoa muito melhor.

Ao professor Ricardo Macedo, que tão prontamente aceitou o convite para me orientar nessa tarefa. Obrigado por organizar minhas ideias, tão embaralhadas no começo, e também pela liberdade para desenvolver esse trabalho.

Aos amigos que fiz na faculdade, especialmente aqueles com quem tive um contato mais próximo ao longo desses 6 anos: Alexandre, Fabrício, João, Evaldo, Max e Débora.

Aos amigos dos tempos de ensino fundamental, que insistem em me chamar para as saídas da turma, apesar de eu quase nunca ir. Aproveito o ensejo para me desculpar pelos momentos de ausência.

Ao meu chefe, Dr. Peterson, cujo trabalho como Procurador da República me serve de inspiração e motivação. Sua simplicidade e humanidade me propiciaram o melhor ambiente de trabalho que eu poderia ter.

A todos os colegas da Procuradoria que, de uma forma ou de outra contribuíram com esse trabalho, especialmente ao Henrique, que teve a paciência de ler e opinar.

Agradeço também a todos os professores e profissionais da Universidade de Brasília, instituição da qual sempre terei muito orgulho.

“Procuramos um significado no nosso trabalho, uma sensação de que deixamos alguém melhor com o que fazemos. Ele deveria ser uma chance de criar algo que é mais sólido do que o resto das nossas vidas.” (Alain de Botton)

RESUMO

A greve é um direito fundamental dos trabalhadores, tanto na iniciativa privada quanto no setor público. Contudo, o seu exercício é passível de restrições, sempre que entrar em conflito com outros direitos. Nos serviços públicos, essa margem de restrição deve ser compreendida de forma mais ampla, haja vista a essencialidade das atividades prestadas à coletividade. O acesso a esses serviços por parte da população constitui-se em direitos fundamentais, tais como a saúde, educação, prestação jurisdicional etc. Entretanto, não se pode utilizar esse argumento para esvaziar o direito à greve por parte dos servidores, que está consagrado na própria Constituição. Todavia, a ausência da regulamentação específica exigida no art. 37, VII da Carta de 1988 tem ensejado a ocorrência de algumas paralisações que, conforme se noticia, parecem não observar os critérios de razoabilidade que o princípio da continuidade e as peculiaridades dos serviços públicos exigem. Assim, este trabalho tem por objetivo estudar o fenômeno da greve dos servidores públicos diante do quadro jurídico que se apresenta, em que não há uma legislação específica disciplinando a matéria.

Palavras-chave: greve, paralisação, serviço público, servidor público

SUMÁRIO

Introdução.....	9
Capítulo 1 – Considerações históricas	
1.1 Da greve em geral.....	13
1.2 Da greve e do sindicalismo nos serviços públicos.....	18
Capítulo 2 – A greve no ordenamento jurídico brasileiro	
2.1 Evolução histórica.....	25
2.2 A greve como direito fundamental.....	30
2.3 Considerações sobre o conceito de greve com base na atual legislação.....	35
Capítulo 3 – A greve nos serviços públicos	
3.1 Os serviços públicos e o princípio da continuidade.....	39
3.2 Desafios à implementação da greve no serviço público.....	46
3.3 O exercício da greve nos serviços públicos diante da ausência de legislação específica.....	57
Considerações finais.....	65
Referências Bibliográficas.....	67

Introdução

Independentemente do fato de ser proibida ou reconhecida como um direito pelo ordenamento jurídico, a greve é um fato social que eventualmente eclodirá, a depender das circunstâncias de um determinado conflito no bojo de uma relação de trabalho.

Essa forma de manifestação trabalhista constitui-se em um importante instrumento de pressão na luta por reivindicações e foi se desenvolvendo e sendo reconhecida com o passar do tempo. Antes proibida, a greve, atualmente, é reconhecida como um direito pela maioria dos ordenamentos jurídicos democráticos pelo mundo afora.

Na experiência jurídica brasileira, seu reconhecimento como um direito fundamental é relativamente recente. Há até bem pouco tempo, conforme será exposto adiante, a greve era considerada uma conduta antissocial e contra os interesses nacionais.

A ampliação do reconhecimento do direito de greve se deu concomitantemente ao fortalecimento e a consolidação das democracias. É bastante difícil se pensar em um regime efetivamente democrático que não confira esse direito aos seus trabalhadores.

A vedação da greve restringe significativamente a luta por melhores condições de trabalho. De fato, sua proibição poderia até mesmo inviabilizar qualquer pretensão dos trabalhadores, uma vez que o empregador poderia evitar os meios de negociação ou participar delas apenas formalmente, sem se portar no sentido de buscar uma solução concreta para o conflito. A greve surge, nesse contexto, como um instrumento poderoso de pressão, tornando-se imprescindível em muitos casos.

O direito à greve está diretamente vinculado à própria cidadania do indivíduo, haja vista que a busca pela melhoria de sua situação é inerente ao ser humano. Privar o trabalhador dessa busca é desconsiderá-lo e reduzi-lo na sua própria essência humana.

A proibição da greve significaria retirar do trabalhador o direito de resistir contra eventuais arbitrariedades, excessos e injustiças, esvaziando seu poder de negociação em face do empregador em uma relação que, por sua própria natureza, apresenta um desequilíbrio fático de poder econômico e social que não pode ser ignorado pelo direito.

O trabalhador depende do seu salário para sobreviver e ter acesso aos recursos necessários a uma vida em sociedade, tanto para si como para seus dependentes. Suas necessidades podem fazê-lo sujeitar-se a condições de trabalho muitas vezes desumanas. O empregador, evidentemente, não está alheio a esse fato, especialmente em cenários onde se verifica uma grande oferta de mão-de-obra face à quantidade de postos de trabalho disponíveis no mercado.

O Direito, por intermédio de suas regras e institutos, possibilita a atenuação, no plano jurídico, desse desequilíbrio existente no plano fático. É exatamente por isso que um dos núcleos basilares do Direito do Trabalho é o princípio da proteção – também conhecido como princípio tutelar ou tuitivo -, que orienta todo esse ramo jurídico e busca contornar as diferenças de poder e influência observadas no bojo das relações empregatícias.

A relação trabalhista é caracterizada por dois polos com interesses bem claros. De um lado, há o tomador do serviço, que deseja sempre potencializar o seu proveito e elevar a produção e os ganhos ao máximo possível. No outro, há a figura do obreiro, buscando garantir a si o estabelecimento de condições razoáveis de trabalho, tendo em vista critérios de saúde física e mental, e também pleiteando o devido reconhecimento pelos esforços empreendidos na produção e sua consequente retribuição pecuniária.

A ocorrência de conflitos no desenrolar dessa relação é inevitável, uma vez que a dinamicidade das situações que se desenrolam no plano fático das relações econômicas, tais como inflação e conquistas obtidas por outras categorias, como, por exemplo, aumentos salariais ou redução de jornada, torna praticamente impossível a manutenção das condições tais quais acordadas no momento da contratação. Essas condições eventualmente vão se alterar e o contrato de trabalho necessitará de ajustes para que se mantenha a harmonia da relação trabalhista.

Ocorre que dificilmente esses ajustes acontecerão com a eficiência necessária para a manutenção do equilíbrio da relação empregatícia, sendo que o polo prejudicado da relação é quase sempre o do trabalhador. Assim, a revisão do acordo trabalhista apenas é obtida após alguma luta, não raro com a oposição de bastante resistência e relutância por parte do empregador.

É nesse contexto que a greve se mostra como um importante instrumento de pressão em favor do trabalhador, pois, por meio dela é possível superar alguns entraves impostos pelo empregador no desenrolar da negociação coletiva. Isso quando existe uma negociação prévia à deflagração da greve, pois, muitas vezes, a greve é utilizada justamente para abrir a fase de negociações com o empregador.

Essa constatação traduz de forma bastante clara o que se observa nas paralisações de servidores públicos. A ausência de regulamentação não só da greve, mas também da negociação coletiva nesse setor, tem feito com que as greves sejam utilizadas como uma tentativa de abrir os diálogos. Devido à inexistência de mecanismos formais de negociação e de uma data-base no setor público, a exemplo do que ocorre no setor privado, os servidores tendem a buscar a greve com essa finalidade.

Além disso, diferentemente do que ocorre no setor privado, onde há uma distinção bem clara entre capital e trabalho e as greves têm o objetivo de frustrar o intuito de lucro do empresário, no serviço público, como as ações não são voltadas para o lucro, mas para o atendimento das necessidades básicas da coletividade, o grande prejudicado com a realização de paralisações é, realmente, a população, que tem que suportar as consequências da suspensão da prestação dessas atividades.

Ademais, há que se destacar que, no regime jurídico ao qual os servidores públicos estão submetidos, vige o princípio da legalidade. Alterações salariais, que costumam ser a principal reivindicação nas greves, necessitam ser concedidas por meio de lei.

Assim, a necessidade de aprovação pelo Legislativo, que não estaria vinculado às negociações coletivas realizadas entre os órgãos e seus servidores, acaba desestimulando a busca pela via negocial. As discussões com os parlamentares, quando ocorrem, em geral se dão de forma pontual e informal,

concomitantemente às greves, pois, como colocado, não há qualquer regulamentação acerca da matéria.

Esse contexto tem propiciado a explosão de cada vez mais paralisações nos serviços públicos nos últimos anos, sendo que, muitas delas poderiam ser evitadas caso houvesse a regulamentação da própria greve e também da negociação coletiva de servidores públicos.

O presente trabalho tem por objetivo estudar as possibilidades e os limites do exercício da greve nos serviços públicos, haja vista as peculiaridades desses serviços, como, por exemplo, o princípio da continuidade, e também a ausência da legislação específica que a Constituição exigiu para regulamentar a matéria.

Para tanto, utilizou-se uma pesquisa doutrinária, jurisprudencial, histórica e normativa, além da observação empírica das manifestações de greve por parte dos servidores no país.

O primeiro capítulo aborda a evolução histórica do direito de greve, tratando, primeiramente, da greve em geral para, após, discorrer sobre a evolução da greve e da liberdade sindical dos servidores públicos.

Em seguida, no segundo capítulo, será examinado o tratamento que a greve foi recebendo no ordenamento jurídico brasileiro até atingir o caráter de direito fundamental que lhe foi conferido pela atual Constituição, inclusive no serviço público. Também será feito um estudo acerca do seu conceito, com base na atual legislação.

Por fim, o terceiro capítulo trata das peculiaridades dos serviços públicos, como o princípio da continuidade, e suas implicações para a implementação da greve no setor público. Além disso, serão analisadas as consequências da ausência de legislação específica da greve de servidores públicos e a forma como o Poder Judiciário tem enfrentado a questão.

1. Considerações históricas

1.1 Da greve em geral

A possibilidade de se reivindicar interesses em face do empregador foi lentamente sofrendo alterações ao longo da história, a depender do regime de exploração da mão-de-obra. As primeiras tentativas de protesto e insurreição no contexto de uma relação trabalhista datam de tempos remotos. Há relatos de manifestações de paralisação até mesmo no Egito Antigo. Contudo, esses movimentos não eram propriamente greves, tais como as concebemos atualmente. Nesse sentido, José de Segadas Vianna destaca que:

“não se pode, realmente, falar em greve nos movimentos que se verificaram entre os trabalhadores na Antiguidade. Eram, todos, atitudes de protesto, ou, quando muito, rebeliões de escravos contra maus tratos. Citando paralisações de trabalho, alguns autores se referem a episódios de recusa de trabalhar, na China e no Egito, onde trabalhadores livres juntavam seus esforços aos dos escravos em gesto de protesto, sem maior repercussão ou extensão.”¹

Essas paralisações não correspondiam a greve por lhes faltar o caráter de luta organizada de uma coletividade na reivindicação de interesses do grupo. Nesse sentido, Raimundo Simão de Melo lembra que esses movimentos:

“não podem ser considerados tipicamente como greve, porque, naquela época, ainda não havia uma estrutura de relações de trabalho; o que existia era um sistema social escravista e servil. Em greve, propriamente dita, só se pode falar a partir da Revolução Industrial, quando então surge o trabalho assalariado, como ocorreu com o movimentos sindicais dos ingleses, marco inicial da história da greve”².

Assim, a forma com que se dá o regime de exploração do trabalho é determinante para que se possa pensar na ocorrência da greve. Como um servo ou um escravo poderia se organizar coletivamente para reivindicar interesses diante do seu senhor? Não existia um contexto social e muito menos um espaço político para onde levar essas questões. Vianna complementa:

“os movimentos rebeldes, de sedição, ao tempo em que os trabalhadores eram apenas escravos, não se assemelhavam às atuais greves, porque, inclusive, diversos eram seus objetivos. Realmente, o escravo lutava contra as condições de vida a que estavam submetidos.”³

¹ VIANNA, José de Segadas. **Greve**. Rio de Janeiro: Renovar, 1986. (p. 9)

² MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009.(p. 20)

³ VIANNA, José de Segadas. **Greve**. Rio de Janeiro: Renovar, 1986. (p. 10)

Na Idade Média, com a consolidação do regime feudal e da servidão, as relações de exploração do trabalho se alteraram. No feudalismo, da mesma forma como verificado na escravidão, o servo não detém direito algum para exercitar em face do senhor feudal. É bastante complicado se pensar em uma forma de reivindicação nesse contexto, pois a resposta do senhor, não raro, vinha sob a forma de pesadas retaliações que recaiam sobre os servos, além de as lutas serem “afogadas em sangue”⁴, conforme relata Vianna ao citar movimentos ocorridos no ano de 997, na Normandia, e em 1008 e 1024, na Bretanha.

A condição do servo enquanto ser humano autônomo ainda era bastante precária e foi esse o modelo de exploração do trabalho que prevaleceu durante toda a Idade Média. Diferentemente dos escravos, os servos tinham a possibilidade de deixar as terras e se mudarem para outra região, desde que não possuíssem débitos com o seu senhor.

As crenças e os valores vigentes durante a fase da Idade Média tornavam impossível a concepção da greve naquele período. Conforme elucida Vianna, “a existência de uma sociedade rigorosamente organizada, com sua hierarquia rígida, era incompatível com a greve”⁵.

Naquele cenário, cada estrato social sabia sua posição na sociedade e o serviço que lhe cabia, em um contexto em que tudo era visto como uma imposição divina, não passível de questionamento. Esse sistema de crenças foi utilizado até mesmo para justificar o poder soberano dos reis.

Apesar disso, nos últimos séculos da Idade Média, se observaram algumas rebeliões de trabalhadores no campo. O desenvolvimento do capitalismo, ainda sob a forma do mercantilismo, exigia a produção em excedentes para que pudessem ocorrer as trocas. Essa necessidade de aumento da produção refletiu sobre as condições de trabalho dos servos, cuja revolta resultou em movimentos que acabaram custando muitas vidas. Contudo, conforme destaca Vianna, essas manifestações:

“não podem ser entendidas como greves, porque lhes faltava o estatuto pessoal, a liberdade de ação e manifestação. Eram, na verdade, mais conflitos entre grandes e pequenos, por causa de abusos da administração

⁴ VIANNA, José de Segadas. **Greve**. Rio de Janeiro: Renovar, 1986. (p. 11)

⁵ *Idem*

oligárquica (...) faltava ainda bem caracterizado o espírito de classe, entre os trabalhadores, cujos interesses nem sempre eram coincidentes”⁶

A aquisição dessa liberdade de ação e manifestação viria no contexto da Revolução Francesa. O súdito, que até então estava submetido aos arbítrios do soberano e era visto como mera parte componente de um estrato social, passou a ser reconhecido em sua individualidade.

Antes das profundas transformações sociais impulsionadas pelas alterações político-econômicas conquistadas nos séculos XVIII e XIX, as greves eram ostensivamente combatidas pelo poder vigente. Raimundo Simão de Melo lembra que:

“no regime das corporações de ofício, antes da Revolução Francesa de 1789, ocorreram movimentos de paralisação de trabalhadores, considerados como infrações penais graves; na França, por meio da Lei *Le Chapelier*, houve proibição de todas as formas de agrupamento profissional que tivessem por objetivo a defesa de interesses coletivos dos trabalhadores; na Inglaterra, entre 1799 e 1800, as coalizões de trabalhadores que tiveram por objetivo pressionar os patrões por aumentos salariais ou melhores condições de trabalho foram consideradas como crime contra a coroa inglesa.”⁷

Com o advento da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, restou assegurado que: “A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem; esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”.⁸

Desse modo, passou a ser reconhecida a existência de direitos naturais inerentes à própria condição humana. Além da liberdade e da igualdade de todos perante a lei, consagrou-se o direito de resistir à opressão, que é um conceito que se pode relacionar à ideia de uma paralisação coletiva de trabalhadores, haja vista tratar-se de uma das formas de opor resistência à determinada situação criada ou mantida pelo empregador.

Entretanto, é importante destacar que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão constituiu o elemento básico do individualismo liberal, que foi levado ao extremo nos primeiros anos seguintes a 1789. A Lei Chapelier, de 1791,

⁶ VIANNA, José de Segadas. **Greve**. Rio de Janeiro: Renovar, 1986. (p. 10)

⁷ MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. (p. 20)

⁸ Declaração dos direitos do homem e do cidadão. Disponível em :http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf Acesso em 28/4/2013.

como já foi colocado, declarou a absoluta ilegalidade de toda e qualquer forma de coalizão, não importando a sua finalidade.

Wilson Batalha destaca que, durante as discussões dessa lei, previu-se a servidão total da classe trabalhadora aos empregadores, se lhe fosse denegada a liberdade de coalizão. O autor aduz que “a proibição das coalizões e dos agrupamentos de trabalhadores encontrava justificativa histórica no desejo de impedir, politicamente, o retorno às ultrapassadas tradições do corporativismo.”⁹

Além disso, o autor cita que “iniciou-se a luta contra as greves, como fruto de coalizões ou entendimentos temporários, que poderiam criar clima propício ao restabelecimento das velhas instituições.”¹⁰ Por incrível que pareça, a Lei Chapelier proibiu as coalizões e as greves sob o argumento expresso, em seu artigo 4º, de serem atentatórias à liberdade individual e à Declaração dos Direitos do Cidadão.

Mais tarde, a Declaração de Direitos do Homem, pela Convenção Nacional Francesa de 29 de maio de 1793, dispôs em seu art. 2º: “Em todo governo livre, os homens devem ter meio legal de resistir à opressão, e quando este meio é impotente a insurreição é o mais sagrado dos deveres.”¹¹

Assim, embora fosse expressamente combatida em um primeiro momento – após a Revolução de 1789 -, é inegável o fato de que os impactos sociais decorrentes da Revolução Francesa contribuíram de forma bastante decisiva para o que posteriormente viria a ser reconhecido como direito de greve, pois, apesar de já se observarem paralisações ao trabalho, não se tratava de um direito conferido aos trabalhadores.

Apesar de não ser um direito reconhecido, manifestações semelhantes a greves sempre ocorreram. José de Segadas Vianna relata que, em 1330, o rei da França reprovava essa forma de manifestação dos operários e chegou a dissolver várias confrarias de trabalhadores. Além disso, o autor cita uma greve de impressores ocorrida em Lyon, no século XIV, que chegou a obter êxito quanto à

⁹ RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005. (p. 24)

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Declaração dos direitos do homem e do cidadão. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf Acesso em 28/4/2013

majoração de salários, garantida mediante sentença. Contudo, essa mesma sentença impôs penas aos grevistas.¹²

Assim, percebe-se que, apesar de contestada e proibida pelo poder vigente, a greve é capaz de fazer com que algumas das mudanças pleiteadas, mesmo que pequenas, aconteçam. No exemplo da greve de Lyon, apesar de os grevistas terem sido condenados, verificou-se que ocorreu a majoração dos salários, tamanha a pressão imposta aos empregadores.

Dessa maneira, em razão de todas as mudanças sociais que se tornaram possíveis com o advento dos princípios decorrentes da Revolução Francesa, o súdito, agora reconhecido como um indivíduo, não mais aceita passivamente aquilo que lhe é imposto simplesmente por acreditar que as coisas devem continuar de certo modo porque sempre foram assim.

Esse novo indivíduo tem direitos que lhe são inerentes e também necessidades que precisam ser reconhecidas e atendidas. Ele percebe que é legítimo se revoltar com as injustiças e lutar contra elas.

Por razões distintas, apesar de o conceito de liberdade burguesa estar relacionado com as conquistas obtidas no momento histórico em que transcorreu a Revolução Francesa, a Revolução Industrial também teve um importante papel na evolução das manifestações coletivas dos trabalhadores.

Em seus primeiros momentos, o capitalismo gerou situações extremas, em que os trabalhadores eram submetidos a jornadas de trabalho excessivas e em condições péssimas de higiene e segurança. Além disso, os salários eram baixíssimos. Nem mesmo as mulheres e crianças eram poupadas desses regimes severos de trabalho.

Esse cenário, confrontado com a pujança e o enriquecimento dos proprietários levou, obviamente, à insatisfação dos trabalhadores, que passaram a se associar em organizações trabalhistas como as *trade unions*¹³, uma espécie de embrião dos sindicatos modernos.

Apesar de o estabelecimento claro da luta de interesses entre a burguesia e o proletariado ter se tornado bem mais evidente com os impactos trazidos pela

¹² VIANNA, José de Segadas. **Greve**. Rio de Janeiro: Renovar, 1986. (p. 12)

¹³ VICENTINO, Cláudio. **História Geral: ensino médio**. 10ª edição— São Paulo: Scipione, 2006. (p. 292)

Revolução Industrial, a polarização das relações entre capital e trabalho data de muito antes. Segundo lição de José de Segadas Vianna,

“o caráter profissional dos conflitos só iria acentuar-se a partir do século XIII, com o aparecimento das organizações operárias, tais como as “*compagnonnages*”, na França, e as “*Gesellenberbande*”, na Alemanha, que, sendo sociedades de socorros e resistência, tinham também como objetivo a destruição dos monopólios de ingresso nos “*corps de métier*”, a obtenção de melhores condições de trabalho, a limitação do emprego de mulheres, de estrangeiros e de aprendizes”. Por outro lado, verificava-se o nascimento do espírito de solidariedade patronal, como entre os ferreiros de Mogúncia, de Francfort e de Openheim, unindo-se, com o intuito de defesa mútua, contra os “*knechten*” de seus respectivos ofícios, que começavam a agitar-se.”¹⁴

Assim, remetendo-nos às primeiras formas de paralisação ocorridas no Egito Antigo e observando a evolução dos tempos até a Idade Contemporânea, percebe-se o quão longo foi o caminho percorrido pelos trabalhadores a fim de poder usufruir o direito legítimo de recorrer à greve com forma de pressionar o empregador diante de situações conflituosas. Melo ressalta que:

“salvo raras exceções, até o final do século XIX, a greve era uma atividade ilícita (de caráter criminoso) ou, no mínimo, uma atividade proibida e sancionada penalmente em muitos países do mundo, o que ocorreu até a metade do século XX. A partir de então, a greve passou a ser reconhecida internacionalmente como um direito dos trabalhadores, tendo sido consagrado no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas em 1966, hoje amparado pelos órgãos da Organização Internacional do Trabalho – OIT (Comitê de Liberdade Sindical, desde 1952, e Comissão de Peritos em aplicação de Convenções de Recomendações, desde 1959), formando um corpo de princípios gerais da liberdade sindical proclamados pela OIT (...)”¹⁵.

1.2 Da greve e do sindicalismo nos serviços públicos

As atividades de gestão dos interesses coletivos sempre existiram nos agrupamentos humanos politicamente organizados. Segundo Kammerer, “onde se

¹⁴ VIANNA, José de Segadas. **Greve**. Rio de Janeiro: Renovar, 1986. (p. 11)

¹⁵ MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. (p. 20)

encontra um embrião de autoridade existem também os órgãos para executar suas vontades”.¹⁶

Ocorre que, na Antiguidade, não era fácil distinguir claramente as funções públicas das atividades privadas. Na Roma Antiga, como o poder político e a religião estavam vinculados, o exercício da autoridade foi se concentrando nas mãos dos imperadores, o que levou à personificação do poder e dificultou a distinção entre a função pública e o serviço aos governantes.

A expansão do Império Romano exigiu cada vez mais funcionários dedicados à gestão do domínio do Estado. Conforme a lição de Florivaldo Araújo, “tais agentes eram mesmo tidos como auxiliares do Imperador como indivíduo, seus funcionários domésticos, seus delegados, por ele *ad nutum* nomeados e destituídos.”¹⁷ [O mesmo podia ser observado nas demais sociedades da época, como a grega.](#)

Já no feudalismo, os vassalos, em troca de proteção e meios de sustento, se obrigavam diante do senhor a prestar-lhe vitaliciamente serviço e fidelidade. Posteriormente, houve a substituição dos vassalos por funcionários propriamente ditos. Segundo Araújo, estes “agiam em nome do senhor a que serviam e no interesse deste ou da coletividade a ele submetida”¹⁸, ao passo que os vassalos agiam em seu próprio interesse e em seu nome, desde que mantivessem os votos de lealdade para com o monarca.

Mais adiante, com o desenvolvimento econômico europeu, as crescentes necessidades da administração financeira e tributária levaram ao incremento do corpo de funcionários da coroa.

Assim, a diferenciação da figura do servidor público com relação aos empregados comuns passou a se evidenciar a partir da Baixa Idade Média, no século XVI. Rinaldo Rapassi destaca que:

“egressos das relações feudais, havia um gênero especial de pessoas que servia aos reis e nobres, sem, todavia, pertencer à classe da nobreza ou da burguesia nascente. Com o fortalecimento histórico do Estado e o

¹⁶ KAMMERER *apud* ARAÚJO, Florivaldo Dutra. **Negociação Coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Forum, 2011. (p. 46)

¹⁷ NÉZARD *apud* ARAÚJO Op. cit.

¹⁸ ARAÚJO Op. Cit. (p. 59)

consequente acréscimo das atividades públicas, tais trabalhadores passaram a receber salário regular e a gozar de alguns direitos especiais, como o de maior estabilidade de emprego e de aposentadoria, em troca da natural fidelidade que lhes exigiam os monarcas de então”.¹⁹

Inicialmente, esses trabalhadores se encontravam em uma posição privilegiada em relação aos operários comuns, que, como se sabe, se submetiam a condições de trabalho sub-humanas nos primeiros momentos do capitalismo. Assim, conforme expõe Rapassi, nessa época não houve movimentos reivindicatórios nem lutas sociais por melhores condições de trabalho por parte dos funcionários públicos.

Além disso, “nem mesmo foram registrados associativismo (que lhes era vedado) ou militância sindical, porquanto seus direitos decorriam unilateralmente do Estado, a quem prestavam serviços com exclusividade e fidelidade”²⁰.

Entretanto, a partir de meados do século XIX, o Estado passou a assumir cada vez mais atividades. A Revolução Industrial e o ideal liberal que se perseguia à época causaram profundas desigualdades na sociedade, o que exigiu uma atuação mais firme do Estado no sentido de organizar a economia e promover a igualdade social. O Estado cresceu e, com isso, houve um aumento no número de funcionários à sua disposição.

Contudo, esse maior contingente não gozava das mesmas condições dos antigos servidores egressos das relações feudais, que mantinham relações de fidelidade com o monarca.

Com os vencimentos mais baixos e as condições gerais de contratação desfavoráveis, passaram a ocorrer manifestações trabalhistas típicas dos operários comuns, como o associativismo e a greve.

Desse modo, aquele funcionário inicialmente identificado com a figura do monarca, devido às mudanças nas condições de trabalho e à nova realidade econômica, se aproxima da luta do trabalhador comum. Florivaldo Araújo observa que “em vez do agente integrado no Estado, que com este não pode guardar contradição, o funcionário passa também a ver-se como trabalhador livre, que trabalha para o Estado em troca da melhor retribuição possível”.²¹

¹⁹ RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005. (p. 32)

²⁰ *Idem*.

²¹ ARAÚJO, Florivaldo Dutra. **Negociação coletiva dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

Assim, o Estado passou a ter de lidar com o sindicalismo e a greve de seus funcionários. A reação inicial foi de vedação e proibição, passando à tolerância até que se chegasse ao seu patamar atual, de reconhecimento constitucional pela maioria dos regimes democráticos.

Contudo, devido às características inerentes à relação empregatícia dos servidores públicos, sua atividade sindical não possui, até hoje, na maioria dos países, o mesmo alcance do sindicalismo no setor privado. Falta-lhe a força vinculante de que são dotados os acordos coletivos nesta seara e também, no caso do Brasil, o necessário tratamento legal acerca da matéria.

No cenário internacional, embora não haja nenhuma convenção que trate especificamente do direito de greve de servidores públicos, a Organização Internacional do Trabalho considera-o como conteúdo essencial do direito de sindicalização e tende a admiti-la como regra, excepcionando-a apenas em alguns casos específicos, como nos serviços essenciais, quando possam gerar crises nacionais ou quanto a funcionários públicos que exerçam funções de autoridade em nome do Estado.

No que tange à negociação coletiva, Ricardo Macedo elucida que “o documento fundamental da OIT em matéria de liberdade sindical, a Convenção n. 87, não estabelece restrições à titularidade dos direitos ali previstos, nem mesmo em relação aos servidores públicos”.²² Assim, a orientação da Organização Internacional do Trabalho é no sentido de que, via de regra, todos os trabalhadores devem ter assegurado o direito de associar-se coletivamente para a defesa de seus interesses. Além disso, o professor lembra que “parte do conteúdo da negociação coletiva e da greve se encontra no direito de liberdade sindical”,²³ razão pela qual esses institutos têm caráter fundamental para a OIT.

A importância de se garantir a liberdade sindical relaciona-se à existência, no plano fático, de uma grande desigualdade econômica entre os polos da relação trabalhista. Com isso, é preciso que o ordenamento jurídico assegure meios hábeis a viabilizar a negociação entre eles. Tanto na iniciativa privada como no setor público, verifica-se que o desequilíbrio de forças entre as partes seria insuperável, não fosse a ação coletiva dos trabalhadores.

²² PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. **Constituição e liberdade sindical**. São Paulo: LTr, 2007. (p. 81)

²³ *Idem*. (p. 84)

Assim, a figura do sindicato se mostra de especial relevância nesse contexto, pois é ele que vai possibilitar a defesa dos interesses do trabalhador em face do poderio do empregador.

Nesse sentido, Maurício Godinho Delgado lembra que “os trabalhadores somente ganham corpo, estrutura e potência de ser coletivo através de suas organizações associativas de caráter profissional, no caso, os sindicatos”.²⁴

Assim, esses entes têm um papel bastante central na condução das negociações coletivas, a fim de buscar a pacificação do conflito, deliberando, inclusive, acerca do melhor momento para a deflagração de uma greve. Destacando a correlação entre o direito de greve e a negociação coletiva, Raimundo Simão de Melo ressalta que:

“a liberdade de organização sindical tem como importante corolário o direito de greve, como forma de manifestação dos trabalhadores, algo indispensável nos regimes democráticos (Estado Democrático de Direito), como instrumento de equilíbrio indispensável entre o capital e o trabalho. Na relação capital – trabalho, é a greve o correlato da negociação coletiva. É um instrumento de pressão de que dispõem os trabalhadores para se oporem à recusa patronal em negociar melhores condições de trabalho. Os dois institutos integram o campo maior dos direitos coletivos dos trabalhadores consagrados na Constituição Federal, porquanto, sem greve, a negociação coletiva, tão propalada, priorizada e incentivada pela Carta de 1988, não teria expressão de validade e efetividade”.²⁵

Nessa esteira, a Convenção n. 98 da OIT dispôs sobre os princípios de sindicalização e negociação coletiva, visando a assegurar uma proteção adequada contra quaisquer atos atentatórios à liberdade sindical. Há que se destacar que, em seu art. 6º, está expresso que essa Convenção não trata da situação dos servidores públicos. Contudo, o mesmo dispositivo declara que isso não poderá ser interpretado prejudicialmente aos seus direitos e estatuto.

Ricardo Macedo observa que a atuação dos servidores públicos pode ser um meio de se superar entraves à liberdade sindical impostos pelos ordenamentos. O autor explica que “a própria ação sindical pode constituir importante meio para modificar as legislações mais restritivas da liberdade sindical dos servidores públicos”.²⁶ Uma vez organizados, os servidores podem atuar no sentido de “ampliar

²⁴ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Ltr, 2009. (p. 1215)

²⁵ MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. (p. 38)

²⁶ PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. **Constituição e liberdade sindical**. São Paulo: LTr, 2007. (p. 89)

o conteúdo da liberdade sindical, para acrescentar novos elementos, como o genérico direito de greve e de negociação coletiva”²⁷.

De fato, a regulamentação do direito de greve tornou-se necessária na medida em que não se podia mais ignorar sua ocorrência como fato social inevitável. Com as paralisações de servidores públicos, a despeito da ausência de legislação específica no ordenamento jurídico vigente, ocorre o mesmo. As greves são realidades com as quais o Direito precisa lidar. O mesmo se verifica com relação à negociação coletiva na esfera pública, que também carece de regulamentação e acaba se desenvolvendo espontaneamente, sem seguir ritos preestabelecidos.

Mais adiante, em 1978, a OIT aprovou a Convenção n. 151, que contribuiu para o fortalecimento da negociação coletiva de servidores públicos, que permanecia, até então, em um vazio normativo no âmbito da OIT. Ricardo Macedo atribui essa mora à “dificuldade de obtenção de um consenso no sentido de estender os direitos coletivos aos servidores públicos em geral, sem uma reflexão em torno às necessárias modulações a seu exercício”.²⁸

A Convenção n. 151 dispõe sobre a instauração de processos que possibilitem a negociação das condições de trabalho entre as autoridades públicas e as organizações de trabalhadores públicos, além de assegurar medidas como a proteção contra a ingerência estatal nos sindicatos e a concessão de liberação dos representantes das organizações para desempenho de suas funções até mesmo no horário de trabalho. Embora tenha sido ratificada pelo Brasil, como se sabe, não houve a regulamentação da questão no âmbito doméstico.

Mais a frente, a Convenção n. 154, também já ratificada pelo Brasil, dispôs de forma mais efetiva acerca do direito de negociação coletiva dos servidores públicos, ressaltando que os ordenamentos jurídicos devem cuidar da modulação de sua aplicação com relação às polícias e às forças armadas. Luciana Stoll ressalta que essa Convenção:

“não estabelece restrição absoluta ao direito de negociação coletiva no âmbito da Administração Pública, ao contrário, deixa claro que a mesma deve ser incentivada, respeitando-se as condições específicas que o tema comporta, devendo as legislações atenderem às peculiaridades do serviço público. Recomenda ainda que cada país deverá resolver sobre a extensão

²⁷ PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. **Constituição e liberdade sindical**. São Paulo: LTr, 2007. (p. 89)

²⁸ *Idem*. (p.90)

da negociação nos serviços públicos, de acordo com as opções julgadas oportunas.”²⁹

Desse modo, atualmente se verifica que, apesar de o Brasil já ter assumido o compromisso de adotar a negociação coletiva nos serviços públicos como regra, a ausência de sua regulamentação faz com que o seu exercício enquanto conteúdo do direito de liberdade sindical esteja relegado à informalidade. A normatização da via negocial no setor público se mostra necessária na medida em que possibilitará a abertura de meios eficazes de diálogo, fazendo com que a greve não seja utilizada com essa finalidade, mas sim como a *ultima ratio* na persecução dos interesses coletivos das categorias de servidores públicos.

²⁹ STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público**. São Paulo, LTr, 2007. (p. 118)

2. A greve no ordenamento jurídico brasileiro

2.1 Evolução histórica

A garantia do exercício da greve no Brasil é uma conquista bem recente no direito brasileiro, especialmente se a considerarmos no setor público. Nos regimes constitucionais anteriores a 1988, não era assegurado aos servidores públicos sequer o direito à organização sindical. Se voltarmos um pouco mais no tempo, nem mesmo aos trabalhadores da iniciativa privada se conferia esse direito.

O Decreto 847, de 11 de outubro de 1890, o Código Penal da época, proibia expressamente a greve e a considerava ilícito penal. Em seu Capítulo VI, que dispunha sobre os crimes contra a liberdade de trabalho, prescrevia que:

“Art. 206 Causar, ou provocar, cessação ou suspensão de trabalho, para impor ao *operarios* ou patrões *augmento* ou diminuição de serviço ou *salario*.

Pena – de prisão *cellular* por um a três *mezes*.

§1º Si para esse fim se *colligarem* os interessados:

Pena – aos chefes ou cabeças da *colligação*, de prisão *cellular* por *dous* a seis *mezes*.

§2º Si usarem de *violencia*:

Pena – de prisão *cellular* por seis *mezes* a um *anno*, além das mais em que incorrerem pela *violencia*.”

Com a Constituição Federal de 1937, que inaugurou o Estado Novo de Getúlio Vargas, assegurou-se a livre associação profissional ou sindical. Esse diploma previa que:

“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.

Entretanto, no dispositivo seguinte, ao dispor acerca da Justiça do Trabalho, a Constituição Polaca, notória por seu caráter autoritário, condenou veementemente a greve e o *lockout*:

“Art 139 - Para dirimir os conflitos oriundos das relações entre empregadores e empregados, reguladas na legislação social, é instituída a Justiça do Trabalho, que será regulada em lei e à qual não se aplicam as disposições desta Constituição relativas à competência, ao recrutamento e às prerrogativas da Justiça comum.

A greve e o *lock-out* são declarados recursos anti-sociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional”

O Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943, a Consolidação das Leis do Trabalho, tratava, na Seção I, Capítulo VII, do *lockout* e da greve. A esse respeito, a CLT assim previa:

“Art. 723 - Os empregados que, coletivamente e sem prévia autorização do tribunal competente, abandonarem o serviço, ou desobedecerem a qualquer decisão proferida em dissídio, incorrerão nas seguintes penalidades:

- a) suspensão do emprego até seis meses, ou dispensa do mesmo;
- b) perda do cargo de representação profissional em cujo desempenho estiverem;
- c) suspensão, pelo prazo de dois anos a cinco anos, do direito de serem eleitos para cargo de representação profissional.

Art. 724 - Quando a suspensão do serviço ou a desobediência às decisões dos Tribunais do Trabalho for ordenada por associação profissional, sindical ou não, de empregados ou de empregadores, a pena será:

- a) se a ordem for ato de Assembleia, cancelamento do registro da associação, além da multa de Cr \$ 5.000,00 (cinco mil cruzeiros), aplicada em dobro, em se tratando de serviço público;
- b) se a instigação ou ordem for ato exclusivo dos administradores, perda do cargo, sem prejuízo da pena cominada no artigo seguinte.

Art. 725 - Aquele que, empregado ou empregador, ou mesmo estranho às categorias em conflito, instigar a prática de infrações previstas neste Capítulo ou houver feito cabeça de coligação de empregadores ou de empregados incorrerá na pena de prisão prevista na legislação penal, sem prejuízo das demais sanções cominadas.

§ 1º - Tratando-se de serviços públicos, ou havendo violência contra pessoa ou coisa, as penas previstas neste artigo serão aplicadas em dobro.

§ 2º - O estrangeiro que incidir nas sanções deste artigo, depois de cumprir a respectiva penalidades será expulso do País, observados os dispositivos da legislação comum.”

Esses dispositivos estavam presentes no texto original da CLT e vigoraram até 1999, quando foram revogados pela Lei 9.842. De sua leitura, entretanto, cabe destacar dois pontos que saltam aos olhos. O primeiro deles é a gravidade das punições a que os trabalhadores estavam sujeitos. As sanções poderiam culminar até mesmo na prisão daqueles que incitassem ao movimento.

O outro destaque a ser feito diz respeito ao que dispõe o art. 725, §1º: quando se tratasse de serviços públicos, o líder sindical, ao convocar os trabalhadores à paralisação, estaria sujeito às penalidades em dobro. Desse modo,

percebe-se a veemência com que se combatia a greve por parte dos servidores públicos.

Nesse cenário, o Decreto-lei 2.848, de 1940, o Código Penal do Estado Novo, em vigor até hoje, apesar de todas as alterações por que o texto original passou ao longo do tempo, enquadrava a greve como crime, no caso de paralisação de trabalho seguida de violência ou perturbação da ordem ou interesse público. Além disso, o Código Penal traz o seguinte dispositivo:

“Art. 201 – Participar de suspensão ou abandono coletivo de trabalho, provocando a interrupção de obra pública ou serviço de interesse coletivo:

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.”

Essa norma consta do Código Penal até a presente data. Todavia, grande parte da doutrina entende que, com o novo tratamento constitucional e legal que a greve recebeu a partir de 1988, o art. 201 estaria revogado.

A partir da Constituição Federal de 1946 o direito de greve passou a ser admitido. Não é por acaso que se diz que essa Constituição era marcadamente avançada para a sua época, consagrando princípios democráticos e também liberdades individuais.

A matéria vinha disciplinada dessa forma: “Art. 158 – É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará”. Interessante observar também o dispositivo seguinte, trazido nos Atos das Disposições Constitucionais daquela Constituição:

“Art. 28 - É concedida anistia a todos os cidadãos considerados insubmissos ou desertores até a data da promulgação deste Ato e igualmente aos trabalhadores que tenham sofrido penas disciplinares, em consequência de greves ou dissídios do trabalho.”

Na vigência da Carta de 1946, durante o governo de João Goulart, ocorreu o Golpe Militar, em 1964, o que resultou em um grande retrocesso nos direitos civis e políticos dos cidadãos.

Com o novo regime, especificamente no que toca aos serviços públicos, a Constituição de 1967, embora assegurasse aos trabalhadores o direito de greve, estabelecia, em seu art. 157, § 7º, que: “Não será permitida greve nos serviços públicos e atividades essenciais, definidas em lei”.

A Lei 4.330, de 1964, que regia a greve, assim disciplinava a matéria:

“Art. 4º A greve não pode ser exercida pelos funcionários e servidores da União, Estados, Territórios, Municípios e autarquias, salvo se se tratar de serviço industrial e o pessoal não receber remuneração fixada por lei ou estiver amparado pela legislação do trabalho”.

Julpiano Chaves Cortez destaca que “as exigências desta lei, para que a greve fosse considerada legal, eram tantas, que passou a ser chamada de lei antigreve”.³⁰ Raimundo Simão de Melo destaca que a Lei 4.330:

“foi promulgada logo em seguida à decretação do golpe militar de 1964 e representou a real filosofia daquele regime ditatorial, consubstanciado, no âmbito das relações de trabalho, em muitas ocupações e intervenções de sindicatos, cassações e punições de dirigentes sindicais e ativistas, como represálias aos movimentos trabalhistas.”³¹

Diversas outras normas expedidas durante a ditadura militar também demonstravam essa filosofia expressamente combativa da greve. A Lei de Segurança Nacional, Lei 6.620/78, estabelecia que:

“Art. 27 – Impedir ou dificultar o funcionamento de serviços essenciais, administrados pelo Estado ou executados mediante concessão, autorização ou permissão.

Pena: reclusão, de 2 a 12 anos.

Art. 36 – Incitar:

(...)

II – à desobediência coletiva às leis.

Pena: reclusão, de 2 a 12 anos.”

Art. 37 Cessarem funcionários públicos, coletivamente, no todo, ou em parte, os serviços a seu cargo.

Pena: detenção, de 8 meses a 1 ano.”

O Decreto-lei 1.632, de 1978, também proibia a greve nos serviços públicos e em atividades essenciais de interesse da segurança nacional:

“Art. 3º - Sem prejuízo das sanções penais cabíveis, o empregado que participar de greve em serviço público ou atividade essencial referida no art. 1º incorrerá em falta grave, sujeitando-se às seguintes penalidades, aplicáveis individual ou coletivamente, dentro do prazo de 30(trinta) dias do reconhecimento do fato, independentemente de inquérito:

I – advertência

II – suspensão de até 30 (trinta) dias

III – rescisão do contrato de trabalho, com demissão, por justa causa

Art. 5º - Sem prejuízo da responsabilidade penal, será punido com advertência, suspensão, destituição ou perda de mandato, por ato do Ministro do Trabalho, o dirigente sindical ou de conselho de fiscalização

³⁰ CORTEZ, Julpiano Chaves. **A lei greve**. São Paulo: LTr, 2010. (p. 12)

³¹ MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo:LTr, 2009.(p. 22)

profissional que, direta ou indiretamente, apoiar ou incentivar movimento grevista em serviço público ou atividade essencial.

Art. 6º - Incorre em falta grave, punível com demissão ou suspensão, o funcionário público que participar de greve ou para ela concorrer.”

Com o advento da Constituição de 1988, a greve passou a ser admitida para os trabalhadores do setor privado e também para os servidores públicos. Ao assegurar a greve como um direito fundamental, percebe-se, como em tantos outros aspectos, o caráter marcadamente democrático da Carta Constitucional de 1988 e a dimensão de sua importância para todos aqueles que vivem sob o seu império. A Carta Magna de 1988 assevera:

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

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

§ 2º - Os abusos cometidos sujeitam os responsáveis às penas da lei”.

A regulamentação desse dispositivo, que trata do direito de greve dos trabalhadores da iniciativa privada, veio com a promulgação da lei 7.783 em 28 de junho de 1989. Esse diploma disciplina, dentre outras questões, acerca do exercício da greve, quais são as atividades essenciais e como se dará o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

No que diz respeito à greve nos serviços públicos, o art. 37, VII da Constituição dispõe que “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica”. Cabe ressaltar que tal garantia se deu apenas com relação aos servidores públicos civis, uma vez que, aos servidores militares, o legislador constituinte optou por dar tratamento diverso à matéria. Em seu art. 142, § 3º, IV, o texto constitucional dispõe que: “ao militar são proibidas a sindicalização e a greve”.

Como se sabe, a lei específica exigida no texto constitucional jamais foi editada, o que não impediu, como era de se esperar, a realização de paralisações por parte dos servidores. A ausência de previsão legal nunca foi óbice ao fenômeno grevista, pois, esta ocorreu, apesar de todas as dificuldades, até mesmo em situações em que era expressamente proibida pelo ordenamento jurídico.

Assim, atualmente, no Brasil, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal, aplica-se à greve de servidores públicos a Lei 7.783/89 “no que couber”, conforme será desenvolvido mais adiante.

2.2 A greve como direito fundamental

A natureza jurídica da greve é um ponto bastante interessante, haja vista a sua característica de ser um direito de causar prejuízo a outrem, algo que contradiz a lógica do Direito enquanto sistema de normas de convivência que busca a realização do bem comum.

Amauri Mascaro Nascimento ensina que, para a compreensão da greve, deve-se observar o sistema jurídico em que ela ocorre. A depender do regramento, ela poderá ser um delito, um direito ou uma liberdade.³² Além disso, o autor pontua que existe “uma tendência clara para sua configuração como direito, no capitalismo, e como delito, no socialismo e nas ditaduras de direita”.³³

Para Carnelutti, “o direito de greve é a negação do direito e, como direito subjetivo, não pode existir senão como um reflexo do direito objetivo; a forma ‘direito de guerra’ ou ‘direito e greve’, contém uma *contradictio in adjeto*”.³⁴

No regime jurídico instalado pela Constituição Federal de 1988, marcadamente democrático, diga-se de passagem, a jurisprudência e a doutrina informam que a greve se trata de um direito fundamental de caráter coletivo. José Afonso da Silva destaca que:

“a greve não é um simples direito fundamental dos trabalhadores, mas um direito fundamental de natureza instrumental e desse modo se insere no conceito de garantia constitucional, porque funciona como meio posto pela Constituição à disposição dos trabalhadores, não como bem aferível em si, mas como um recurso de última instância para a concretização de seus direitos e interesses”.³⁵

Ademais, é um direito que se relaciona de forma bastante estreita com o direito de associação sindical, também conferido pela Carta de 1988 a todos os

³² NASCIMENTO, Amauri Mascaro *apud* VIANNA, José de Segadas. **Greve**. Rio de Janeiro: Renovar, 1986. (p. 27)

³³ *Idem*.

³⁴ CARNELUTTI, Francesco *apud* Vianna VIANNA. *Op. cit.* (p. 25)

³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2012. (p. 269)

trabalhadores, sejam da iniciativa privada ou do setor público - ressalvados os militares. Maurício Godinho Delgado ensina que a greve:

“é direito que resulta da liberdade de trabalho, mas também, na mesma medida, da liberdade associativa e sindical e da autonomia dos sindicatos, configurando-se como manifestação relevante da chamada autonomia privada coletiva, própria às democracias. Todos esses fundamentos, que se agregam no fenômeno grevista, embora preservando suas particularidades, conferem a esse direito um status de essencialidade nas ordens jurídicas contemporâneas. Por isso é direito fundamental nas democracias”³⁶.

Nesse contexto, Arion Sayão Romita ressalta que a greve é elemento essencial da negociação coletiva. O autor aduz que:

“se se pretende implantar o método de negociação coletiva para solucionar conflitos de trabalho, será indispensável assegurar liberdade sindical: sem autonomia, os sindicatos de trabalhadores estão desarmados. Trata-se, no caso, do postulado fundamental para a convivência democrática. E a greve é a arma de luta dos trabalhadores na negociação coletiva! Sem direito de greve não pode haver negociação coletiva digna deste nome”.³⁷

Assim, fica bastante evidenciada a íntima relação que se estabelece entre a consolidação do regime democrático e o reconhecimento dos direitos de organização sindical dos trabalhadores. Além disso, nas democracias, a essa coletividade organizada é assegurado o direito de reivindicar melhorias para si, podendo valer-se legitimamente da greve como um importante instrumento para buscar a composição do conflito na relação empregatícia.

Não raro, observa-se que, em contextos políticos onde não se verifica uma prática democrática bem consolidada, as manifestações populares costumam ser sufocadas e combatidas de forma bastante incisiva. Raimundo Simão de Melo, discorrendo sobre o cenário existente na ditadura militar no Brasil, lembra que:

“naquela época praticamente não se fazia greve, porque a repressão contra qualquer movimento popular era certa. Também pouco se discutia sobre o instituto da greve, pois o seu autor poderia ser considerado um subversivo”³⁸.

Assim, observa-se que as liberdades individuais conquistadas ao longo do tempo e consagradas pelos regimes democráticos são essenciais para que se possa pensar na existência legítima de uma manifestação como a greve. Daí o seu reconhecimento como um direito fundamental pelas democracias em geral, embora

³⁶ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Ltr, 2009. (p. 1315)

³⁷ ROMITA, Arion Sayão *apud* LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **A greve como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2000. (p. 40)

³⁸ MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. (p. 11)

haja uma variação, a depender do tempo e local, acerca do que é tolerado como greve.

Além disso, aos trabalhadores não cabe dispor desse importante instrumento que lhes foi conferido pela própria Constituição. Vários direitos podem ser discutidos e negociados coletivamente, como a irredutibilidade do salário e a duração da jornada de trabalho, que podem ser alteradas mediante acordo ou convenção coletiva. Contudo, o direito à greve não se inclui nesse rol, devido ao seu caráter de importante mecanismo de defesa à disposição da categoria, inclusive para assegurar o cumprimento de outras garantias negociadas com o empregador.

É por isso que o direito à greve é irrenunciável, não podendo ser objeto de negociação sindical coletiva, por se tratar de preceito de ordem pública. Nesse sentido já se pronunciou o TST, no Processo RODC - 83300-37.2008.5.15.0000, relatado pela Ministra Kátia Magalhães Arruda:

RECURSO ORDINÁRIO EM DISSÍDIO COLETIVO. ACORDO. DIREITO À GREVE. IRRENUNCIÁVEL. Os acordos e convenções coletivas de trabalho ganharam ênfase com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo em vista o disposto nos arts. 7º, XXVI, e 114, § 2º, da CF. Tornaram-se verdadeiros instrumentos do estado democrático de direito. Todavia, essas formas de ajuste não podem conter cláusulas que violem os direitos indisponíveis ou os preceitos constitucionais, sob pena de a intenção do legislador constituinte perder o real sentido, que é o de proteger os interesses da coletividade e proporcionar o bem-estar social. Mantém-se decisão do TRT que excluiu do acordo a cláusula que impedia o direito à greve dos trabalhadores. Recurso ordinário não provido.

O Ministro Marco Aurélio também já se manifestou nesse sentido, conferindo à greve o status de direito constitucional fundamental, chegando, ainda, a reconhecer a existência de um direito natural à greve. É o que se verifica da leitura do AG-SS-2061-DF, publicado no DJ 8-11-2001:

"A República Federativa do Brasil tem como fundamentos, entre outros, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa - artigo 1º da Constituição Federal.

Em assim sendo, ganha envergadura o direito do trabalhador (gênero) de engajar-se em movimento coletivo, com o fim de alcançar melhoria na contraprestação dos serviços, mostrando-se a greve o último recurso no âmbito da resistência e pressão democráticas.

Em síntese, na vigência de toda e qualquer relação jurídica concernente à prestação de serviços, é irrecusável o direito à greve. E este, porque ligado à dignidade do homem - consubstanciando expressão maior da liberdade a recusa, ato de vontade, em continuar trabalhando sob condições tidas como inaceitáveis -, merece ser enquadrado entre os direitos naturais. Assentado o caráter de direito natural da greve, há de se impedir práticas que acabem por negá-lo."

Esse caráter de direito natural da greve decorre do fato de o trabalho se constituir em um direito do ser humano, e não em uma obrigação, como nos períodos em que vigia a escravidão e a servidão feudal. O trabalho é, mais especificamente, uma liberdade do indivíduo. Rinaldo Rapassi observa que “o primeiro fundamento para o direito de greve é a liberdade de trabalho ou, visto por outro prisma, a liberdade de não-trabalho”.³⁹

Além disso, pelo princípio da dignidade da pessoa humana, que informa a fruição dos demais direitos individuais e coletivos, o indivíduo tem o direito de defender-se de situações que contrariem seus legítimos interesses. Assim, caso se verifique um desequilíbrio injusto nas relações de trabalho, em um contexto onde a categoria não tenha perspectivas de superação do conflito, aos trabalhadores ou servidores públicos deve ser garantida uma forma de se autodefenderem. Daí a relevância da greve, pois é um instrumento apto a viabilizar a tutela dos interesses desses grupos.

A doutrina costuma classificar as formas de composição de conflitos interindividuais e sociais em três grupos básicos: autotutela, autocomposição e heterocomposição.

A greve, especificamente, classifica-se na modalidade de autotutela, haja vista que uma das partes se vale de uma espécie de coerção para obter a consecução de um interesse. Contudo, como destaca Maurício Delgado,

“raramente ela completa seu ciclo autotutelar, impondo à contraparte toda a solução do conflito: o que ocorre é funcionar esse mecanismo como simples meio de pressão, visando ao alcance de mais favoráveis resultados na dinâmica negocial coletiva em andamento ou a se iniciar.”⁴⁰

Desse modo, o exercício da greve poderá conduzir a uma solução autocompositiva, em que as partes se reúnem a fim de chegar a um consenso, ou a uma solução heterocompositiva, como, por exemplo, nos casos em que o conflito é judicializado.

O direito fundamental à greve, portanto, existe como uma forma de os trabalhadores exercerem pressão sobre o empregador com o objetivo de superar um

³⁹ RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005. (p. 48)

⁴⁰ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Ltr, 2009. (p. 1324)

entreve que se instalou na relação de emprego, buscando o reequilíbrio que foi perdido e que não se atingiu de outras formas, como por meio das vias negociais.

Caso o consenso entre as partes fosse diretamente atingido por intermédio de métodos autocompositivos, como, por exemplo, por meio de renúncia, aceitação, submissão ou transação, a greve se mostraria desnecessária. Contudo, não é o que ocorre na realidade, pois, não fosse a pressão decorrente das paralisações, aos trabalhadores e funcionários públicos não caberia senão se submeterem às condições de trabalho impostas unilateralmente por seus empregadores.

Assim, sob a égide da Constituição de 1988, salvo raríssimas exceções, todos os trabalhadores têm o direito de organizar-se coletivamente para lutar por seus interesses, podendo, inclusive, recorrer à greve.

A essência desse direito se revela ao se constatar a sua aptidão para superar uma postura intransigente nas mesas de negociação, caso haja resistência por parte do empregador, e até mesmo para forçar a abertura da via negocial. Sem a pressão que se pode exercer por intermédio da greve, a eficácia do diálogo como forma de superação do conflito estaria prejudicada.

Contudo, o princípio da dignidade da pessoa humana também assegura aos indivíduos o atendimento de suas necessidades básicas, que estão consagradas como direitos fundamentais. Assim, as greves, sejam no setor privado ou no público, não podem sacrificar esses direitos. Nos serviços públicos, mais especificamente, como sua razão de ser é o atendimento das necessidades materiais da coletividade, com mais razão ainda se condena o sacrifício de direitos humanos individuais como o acesso à saúde, à segurança e à liberdade de ir e vir, dentre outros.

Essa é a razão pela qual o direito fundamental à greve deve ter certos limites, de modo que não entre em conflito com outros direitos fundamentais de valores superiores às pretensões dos manifestantes, embora não se questione a legitimidade de suas reivindicações. Amauri Mascaro do Nascimento ressalta que:

“dentre outros direitos constitucionais, exemplifique-se com o direito de solução pacífica dos conflitos (CF, art. 4º, VII), o direito à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade, (CF, art. 5º, *caput*), a livre manifestação do pensamento daqueles que são contrários à greve (CF, art. 5º, IV), o respeito às convicções políticas, filosóficas e crenças religiosas (CF, art. 5º, XIII), o

direito de livre locomoção (CF, at. 5º, XV), direitos esses que também são fundamentais e merecem proteção diante do direito de greve.”⁴¹

2.3 Considerações sobre o conceito de greve com base na atual legislação

Para a conceituação da greve, cabe destacar que se deve levar em consideração o que a legislação de cada país dispõe acerca do tema. A doutrina, todavia, traz algumas definições que buscam revelar a essência desse instituto.

José de Segadas Vianna, ao discorrer sobre o tema, destaca que a mera paralisação do trabalho com caráter coletivo não é necessariamente uma greve. Segundo o autor, “para que esta se conceitue, deve ser combinada e, além disso, ter uma finalidade político-social”.⁴² Mais adiante, Vianna cita a definição de Nicolás Pizarro Suarez:

“Greve é a suspensão temporal do trabalho, resultante de uma coalizão operária – acordo de um grupo de trabalhadores para a defesa de interesses comuns -, que tem por objeto obrigar o patrão a aceitar suas exigências e conseguir, assim, um equilíbrio entre os diversos fatores da produção, harmonizando os direitos do Trabalho com os do Capital.”⁴³

Julpiano Chaves Cortez, reportando-se ao cenário brasileiro, define a greve como sendo “uma forma de autotutela dos trabalhadores, assegurada e disciplinada pela ordem jurídica, para obtenção de melhores condições de trabalho”.⁴⁴

Arion Sayão Romita sintetiza que “a greve é uma abstenção coletiva do trabalho deliberada por uma pluralidade de trabalhadores (do setor privado ou público) para a obtenção de um fim comum”.⁴⁵

Para José Augusto Rodrigues Pinto,

“a greve é o direito de prejudicar, uma vez que traz prejuízo econômico imediato ao empregador, frustrando-lhe o lucro. E implica prejuízo mediato à

⁴¹ NASCIMENTO *apud* RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005. (p. 53)

⁴² VIANNA, José de Segadas. **Greve**. Rio de Janeiro: Renovar, 1986. (p. 30)

⁴³ PIZARRO SUAREZ, Nicolás *apud* VIANNA, José de Segadas. **Greve**. Rio de Janeiro: Renovar, 1986. (p. 31)

⁴⁴ CORTEZ, Julpiano Chaves. **A Lei de Greve**. São Paulo: LTr, 2010. (p. 19)

⁴⁵ ROMITA, Arion Sayão *apud* MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. (p. 39)

sociedade, dependendo da dimensão e da amplitude da atividade econômica do empregador.”⁴⁶

No caso do ordenamento jurídico brasileiro, conforme dispõe o art. 2º da Lei 7.783/89, a greve é “a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador”. Essa definição traz os requisitos caracterizadores da greve, sem os quais não há que se falar no exercício legítimo desse instituto. Godinho destaca que:

“pode-se definir também a figura, à luz da amplitude a ela conferida pela Constituição do Brasil (art. 9º) e em vista da prática histórica do Direito do Trabalho, de modo mais abrangente. Seria a paralisação coletiva provisória, parcial ou total, das atividades dos trabalhadores em face de seus empregadores ou tomadores de serviços, com o objetivo de exercer-lhes pressão, visando a defesa ou conquista de interesses coletivos, ou com objetivos sociais mais amplos.”⁴⁷

Para efeito de greve, a paralisação do trabalho por parte dos empregados deve ser coletiva, e não individual. A greve, por definição, é um fenômeno de natureza coletiva. A suspensão do trabalho por parte de apenas um trabalhador não é considerada greve, mas indisciplina ou insubordinação, conforme lembra Valentin Carrion.⁴⁸

Contudo, é importante ressaltar que a lei não exige que todos os trabalhadores da empresa adiram à paralisação. É possível que vários setores estejam em atividade normal e apenas um setor esteja em greve, desde que esteja representando a coletividade. Godinho lembra que:

“sustações individualizadas de atividades laborativas, ainda que formalmente comunicadas ao empregador como protesto em face de condições ambientais desfavoráveis na empresa, mesmo repercutindo entre os trabalhadores e respectivo empregador, não constituem, tecnicamente, movimento paredista. Este é, por definição, conduta de natureza grupal, coletiva.”⁴⁹

Ademais, a paralisação deve ser temporária, uma vez que a suspensão do trabalho de forma definitiva caracterizaria a resolução dos contratos dos empregados por justa causa de abandono de emprego, conforme dispõe a CLT em seu art. 482, *i*. A Lei 7.783/89 dispõe:

⁴⁶ PINTO, José Augusto Rodrigues *apud* MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. (p. 39)

⁴⁷ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Ltr, 2009. (p. 1295)

⁴⁸ CARRION, Valentin. **Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho**. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2001. (p. 530)

⁴⁹ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Ltr, 2009. (p. 1295)

“Art. 7º Observadas as condições previstas nesta Lei, a participação em greve suspende o contrato de trabalho, devendo as relações obrigacionais, durante o período, ser regidas pelo acordo, convenção, laudo arbitral ou decisão da Justiça do Trabalho.

Parágrafo único. É vedada a rescisão de contrato de trabalho durante a greve, bem como a contratação de trabalhadores substitutos, excetos na ocorrência das hipóteses previstas nos arts. 9º e 14”.

Abordando a questão da duração da greve, Godinho destaca que esse prazo pode variar bastante, desde que não se estenda indefinidamente, o que poderia caracterizar o abandono de emprego, como colocado acima. Além disso, o período de greve é tratado como suspensão do contrato de trabalho. Nesse sentido, aduz o referido autor que:

“os dias parados, em princípio, não são pagos, não se computando para fins contatuais o mesmo período. Em contraponto, o empregador não pode dispensar o trabalhador durante o período de afastamento (e nem alegar justa causa pela adesão à greve, após o retorno do obreiro)”⁵⁰.

Além disso, a greve deve ser pacífica, isto é, os manifestantes não podem se valer da manifestação para perpetrarem violência coletiva, sob pena de configurar-se abuso de direito. Cortez lembra que:

“se a violência for praticada pelo grupo, haverá responsabilidade civil da entidade sindical pelos danos causados e, no caso de violência individual, além as responsabilidades civil e penal, o empregado poderá até ser dispensado por justa causa de ofensas à pessoa, à honra das pessoas ou à coisa (CLT – art. 482, j e k).”⁵¹

Por fim, o último requisito caracterizador da greve é que a suspensão do trabalho deve ser total ou parcial. Para o ordenamento jurídico brasileiro, não há que se falar em greve quando não houver paralisação da prestação do serviço.

Nessa esteira, a doutrina destaca duas espécies de manifestação coletiva dos trabalhadores que se verificam com frequência no país e que não são consideradas greve, justamente por não haver a suspensão da atividade laborativa: “a operação tartaruga” e a “greve de zelo”.

Na “operação tartaruga”, os trabalhadores continuam desempenhando suas atribuições, todavia, o fazem de forma extremamente lenta, atrasando intencionalmente o andamento dos serviços. Já na “greve de zelo”, também conhecida como “operação padrão”, os trabalhadores laboram com um esmero

⁵⁰ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Ltr, 2009. (p. 1299)

⁵¹ CORTEZ, Julpiano Chaves. **A Lei de Greve**. São Paulo: LTR, 2010. (p. 22)

exacerbado, seguindo à risca e de forma literal as orientações do empregador em seus mínimos detalhes, o que também acaba causando uma lentidão excessiva na execução dos trabalhos.

Assim, para que haja a greve, todos os trabalhadores - ou parte deles - devem suspender de forma completa a prestação de serviços. Conforme destaca Cortez,

“a diminuição do ritmo de trabalho, sem a sua suspensão, caracteriza o que se denomina greve rendimento (operação tartaruga, greve de zelo, etc.), havendo descumprimento do contrato de trabalho e, conseqüentemente, motivação para a dispensa dos empregados por negligência no desempenho de suas funções (CLT – art. 482, e) e o movimento paredista, por não haver suspensão do trabalho, ser considerado ilegal ou abusivo.”⁵²

Essas considerações acerca dos elementos da greve também se aplicam, em geral, às paralisações de funcionários públicos. Contudo, em razão de suas especificidades, os critérios para aferição da abusividade ou não do movimento são ainda mais rigorosos no setor público. Os servidores devem observar, por exemplo, o princípio da continuidade dos serviços públicos, o que impede a paralisação total das atividades, devendo haver a manutenção de equipes garantindo a prestação das atividades.

De fato, a observação dos parâmetros preestabelecidos pelo ordenamento jurídico é que vai definir se uma determinada paralisação coletiva se trata de uma greve legítima ou um fato ilegal. Rapassi ressalta que “o Direito deve proteger tão-somente a greve que tenha por escopo aperfeiçoar o sistema de trabalho e, afinal, harmonizar os interesses dos grupos envolvidos”.⁵³

Assim, a fundamentação sócio-jurídica que se extrai do próprio conceito legal de greve é que possibilita a sua classificação como liberdade, direito, abuso de direito ou ilegalidade. Como a greve dos servidores públicos carece, até o presente momento, de regulamentação específica, sua compreensão foi construída jurisprudencialmente, em analogia à greve do setor privado.

⁵² CORTEZ, Julpiano Chaves. **A Lei de Greve**. São Paulo: LTR, 2010. (p. 22)

⁵³ RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005. (p. 47)

3. A greve nos serviços públicos

3.1 Os serviços públicos e o princípio da continuidade

Antes que se adentre na temática da greve no setor público, é preciso tecer algumas considerações acerca dos conceitos de serviço público e de servidor público. Embora não seja simples a tarefa de conceituar o que seja serviço público, haja vista a variação de sua abrangência no tempo e no espaço, a doutrina traz algumas definições que buscam revelar seus caracteres essenciais.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que as primeiras noções de serviço público foram tão amplas que chegavam a abranger todas as atividades prestadas pelo Estado. A autora cita Leon Duguit, para quem o conceito de serviço público abrangia todas as funções do Estado⁵⁴. Para a autora, serviço público é:

“toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.⁵⁵

Marçal Justen Filho, ressaltando que no Brasil se adota um conceito mais restrito, que deixa de abranger diversas atividades prestadas pelo Estado, assim desenvolve:

“serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público.”⁵⁶

José dos Santos Carvalho Filho, sintetizando os diversos conceitos trazidos pela doutrina, conclui que serviço público é “toda e qualquer atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito

⁵⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.(p. 110)

⁵⁵ *Idem*. (p. 114)

⁵⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Forum, 2012. (p. 596)

público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.⁵⁷

Desse modo, pode-se concluir que os serviços públicos são atividades que justificam a própria razão de ser do Estado. É justamente por isso que eles são criados, regulamentados e fiscalizados pelo Poder Público, prestados sob regime jurídico de direito público. Seu objetivo é atender necessidades públicas.

Entretanto, cabe destacar que, embora tenham por objetivo o atendimento de interesses da coletividade, sua fruição se dá por parte dos indivíduos, direta ou indiretamente. Dentre os serviços de fruição direta, podemos citar os sistemas de transporte, fornecimento de água, energia elétrica, gás etc. Já os serviços de fruição indireta, são aqueles que apenas indiretamente são gozados pelos indivíduos, dentre os quais citamos a iluminação pública, defesa do país contra ameaças externas, serviços diplomáticos etc.

Em ambos os casos, uma paralisação na prestação dessas atividades repercutirá sobre os beneficiários dessas prestações públicas. Os usuários dependem desses serviços e, muitas vezes, não têm alternativas em caso de suspensão do fornecimento da atividade, seja pela impossibilidade fática de sua prestação por agentes que não o Estado, como no caso de paralisações de policiais ou bombeiros, seja por falta de condições econômicas do usuário, como no caso de greves na saúde pública, em que a pessoa não tem a opção de recorrer à iniciativa privada.

Não é por outro motivo que o princípio da continuidade é um dos princípios inerentes ao regime jurídico dos serviços públicos. Segundo Carvalho Filho, “esse princípio indica que os serviços públicos não devem sofrer interrupção, ou seja, sua prestação deve ser contínua para evitar que a paralisação provoque, como às vezes ocorre, colapso nas múltiplas atividades particulares”.⁵⁸

Assim, a grande questão que se levanta é sobre como compatibilizar os interesses das categorias prestadoras de serviço público com o princípio da continuidade, que visa a proteger os interesses da sociedade.

⁵⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. (p. 281)

⁵⁸ *Idem*. (p. 288)

Como se sabe, não há direitos absolutos. Com a greve não é diferente. Embora se trate de um direito fundamental, o seu exercício deve observar os limites impostos por outros bens jurídicos tutelados constitucionalmente, como a vida, a saúde e a segurança, por exemplo. Assim, esses direitos devem se harmonizar para que não haja o sacrifício total de nenhum deles.

Alexandre de Moraes explica que, “o conflito entre direitos e bens constitucionalmente protegidos resulta do fato de a Constituição proteger certos bens jurídicos que podem vir a envolver-se numa relação de conflito ou colisão”.⁵⁹ Desse modo, visando à superação desse conflito, de modo que se confira a maior aplicabilidade possível a todos os bens tutelados, a doutrina aponta diversas regras de hermenêutica constitucional que auxiliam o intérprete nessa tarefa.

Dentre os princípios interpretativos das normas constitucionais, destacamos o princípio da concordância prática ou harmonização. Segundo Alexandre de Moraes, esse princípio exige “a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício total de uns em relação aos outros”.⁶⁰

Desse modo, a deflagração de uma greve, enquanto exercício legítimo de um direito, encontra limites quando entra em conflito com outros direitos fundamentais tutelados pela Constituição. Raimundo Simão de Melo aduz que:

“tais limites estão: nos serviços ou atividades essenciais; no atendimento das necessidades inadiáveis da população; na punição aos abusos cometidos por conta do exercício da greve; na limitação à greve do servidor público, a qual, de acordo com a Constituição Federal (art. 37, inciso VII), compete à lei específica a ser votada pelo Congresso Nacional; e na proibição da greve para o servidor público militar (art. 142, inciso IV)”.⁶¹

Assim, as limitações trazidas pelo ordenamento jurídico não desconstituem a essência da greve como direito fundamental. Eventuais restrições que possam surgir com a edição da lei específica disciplinadora da greve dos servidores públicos também deve levar em consideração esse aspecto.

É perfeitamente compreensível a previsão de restrições ao exercício do direito de greve, até mesmo em razão da harmonização que deve existir entre todos os direitos e liberdades dos cidadãos. Todavia, tais restrições não podem levar ao

⁵⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2012. (pp. 14-15)

⁶⁰ Idem (p. 16)

⁶¹ MELO, Raimundo Simão. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. (p. 71)

esvaziamento do direito, pois a própria Constituição o consagra em seu texto. Nesse sentido, Melo completa que não pode haver a criação de empecilhos intransponíveis para o exercício da greve, destacando que:

“só se pode cogitar de limites ao direito de greve quando este se coloca em face de outro direito constitucional. Ocorrendo a chamada colisão de direitos constitucionais, um direito haverá de limitar o outro, dentro do princípio da cedência recíproca”.⁶²

Nessa esteira, conclui-se que os limites ao exercício da greve são necessários, haja vista que sua ausência, segundo Gabriel Saad, significaria conferir aos trabalhadores “predicados típicos de soberania, o que nos parece condenável em sociedade politicamente organizada”⁶³.

A própria Lei de Greve, a Lei 7.783/89, dá um tratamento diferenciado a uma categoria de serviços cujas características os tornam sobremaneira importantes para as necessidades coletivas. São os chamados serviços essenciais. Segundo Julpiano Chaves Cortez, esses serviços “são aqueles que não podem sofrer solução de continuidade, sob pena de colocar em risco a vida, a segurança ou a saúde das pessoas”.⁶⁴

O mesmo se extrai do verbete nº 394 do Comitê de Liberdade Sindical da OIT:

“O direito de greve só pode ser objeto de restrições, inclusive proibição, na função pública, sendo funcionários públicos aqueles que atuam como órgãos de poder público, ou nos serviços essenciais no sentido estrito do termo, isto é, aqueles serviços cuja interrupção pode pôr em perigo a vida, a segurança ou a saúde da pessoa, no todo ou em parte da população”⁶⁵.

Nessa esteira, vale citar o trecho a seguir do voto do Ministro Celso de Mello no julgamento do mandado de injunção 712/PA. O eminente julgador, ressaltando a necessidade de se observar os princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços públicos, lembrou que há atividades que não podem sofrer interrupção em hipótese alguma. Em seu voto, ele aduz que:

“é por essa razão que documentos de caráter internacional – como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 8º, ‘c’ e ‘d’) – advertem que as leis concernentes ao exercício do direito de greve, especialmente quando exercido no âmbito da Administração Pública, podem

⁶² ARAÚJO, Luiz Alberto David e NUNES JÚNIOR, Vidal Serranos *apud* MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. (pp. 71-72)

⁶³ SAAD, Gabriel *apud* CORTEZ, Julpiano Chaves. **A lei de greve**. São Paulo: LTr, 2010. (p. 40)

⁶⁴ CORTEZ, Julpiano Chaves. *Op. cit.*(p. 146)

⁶⁵ *Idem*. (p. 146)

e devem estipular restrições ou limitações ‘no interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteção dos direitos e liberdades de outrem.’”

Entretanto, é importante ressaltar que, na vigência da Constituição de 1988, o direito de greve, embora passível de restrições, não deixa de ser cabível também nos serviços essenciais, sendo que a lei definirá quais são essas atividades e como se dará o atendimento das necessidades inadiáveis da população. A Lei 7.783/89 assim dispõe sobre o tema:

“Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

- I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- II - assistência médica e hospitalar;
- III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV - funerários;
- V - transporte coletivo;
- VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;
- VII - telecomunicações;
- VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- X - controle de tráfego aéreo;
- XI compensação bancária.

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

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

A Lei 11.473, de 2007, foi editada com o objetivo de instituir medidas para assegurar o funcionamento de serviços e atividades imprescindíveis à segurança pública e à incolumidade das pessoas e do patrimônio. Essa norma elenca como atividades imprescindíveis os seguintes serviços: policiamento ostensivo; cumprimento de mandados de prisão e alvarás de soltura; atividades que envolvam risco de vida; os relativos a guarda, vigilância e custódia de presos; os serviços técnicos-periciais e o registro de ocorrências policiais.

Para impedir que qualquer tipo de interrupção na prestação desses serviços possa acarretar em prejuízos à segurança pública, a Lei 11.473/07 prevê

que a União poderá firmar convênios de cooperação federativa com os Estados-membros para que estes possam utilizar servidores públicos federais ocupantes de cargos congêneres e de formação técnica compatível.

Desse modo, resta bastante claro que a greve não está proibida nessas atividades, todavia, é preciso que a categoria garanta, durante a paralisação, o atendimento das necessidades inadiáveis da população. É por isso que, sempre que eclode uma greve em um desses serviços, observam-se decisões judiciais determinando medidas para o adequado atendimento do interesse coletivo.

Nesses casos, o Poder Judiciário intervém realizando a ponderação dos interesses contrapostos. É preciso lembrar que a mesma Constituição que assegurou o direito de greve aos servidores garantiu a prestação de diversas atividades por parte do Poder Público em benefício da coletividade. Assim, diante da ausência de parâmetros pré-definidos, os magistrados tentam conciliar ambos os interesses, de modo que não haja o sacrifício total do direito de nenhuma das partes.

Para exemplificar, observe-se a seguinte decisão do Ministro Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça, ao analisar a Petição nº 9.460 – DF (2012/0196168-7):

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO DE GREVE. SERVIÇO PÚBLICO. POLÍCIA FEDERAL. ÓRGÃO ESSENCIAL À DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS. CONFLITO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS. NECESSIDADE DE PONDERAÇÃO. ORIENTAÇÃO DO STF. MI 708/DF.

1. É indiscutível a relevância jurídico-política do direito de greve dos trabalhadores, alçado pela Constituição da República à categoria de direito fundamental social ou de segunda geração (art. 9º), conforme clássica definição doutrinária.
2. A disciplina específica das funções da Polícia Federal é encontrada, na Constituição da República, em seu Título V, que versa sobre a defesa do Estado e das instituições democráticas. Daí se depreende a centralidade dessa instituição para a preservação da ordem jurídica inaugurada pelo constituinte de 1988.
3. Indubitável a legitimidade do pleito dos policiais federais por vencimentos adequados às essenciais funções exercidas, o que se afigura imprescindível para garantir a atratividade da carreira e uma bem-sucedida política de recrutamento, de modo a selecionar os melhores candidatos. Em outras palavras, mais do que um pleito corporativo, é do interesse da própria sociedade e do Estado brasileiro que seus policiais federais tenham remuneração satisfatória.
4. Entretanto, o caso concreto apresenta sério conflito entre o direito de greve pelo servidor público e o direito social à fruição de serviços públicos adequados e contínuos, cuja solução exige a aplicação de juízo de ponderação.
5. No MI 708/DF, o STF reconheceu que, em razão das particularidades do caso concreto e dos serviços essenciais em questão, é possível fixar regime mais rígido que o imposto pelos arts. 9º e 11 da Lei 7.783/1989, bem como

conceder Medida Cautelar para a garantia de percentual mínimo de servidores em atividade, "ou mesmo a proibição de qualquer tipo de paralisação", o que, evidentemente, requer situação de excepcionalíssima gravidade, sob pena de completo esvaziamento de tão relevante direito constitucional.

6. O STJ, por sua vez, vem reconhecendo o direito de greve dos servidores públicos, mas tem imposto limites ao seu exercício, com a finalidade de manter a continuidade do serviço público (Pet 7.884/DF, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, DJe 7/2/2011; AgRg na Pet 7.883/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Rel. p/ acórdão Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, DJe 21/6/2010).

7. O periculum in mora fica suficientemente demonstrado pelo risco de dano aos bens jurídicos protegidos pela atuação da Polícia Federal (art. 144, § 1º, da CF), caso prossiga a paralisação, sem qualquer critério.

8. Por seu turno, o fumus boni iuris encontra-se presente nos limites impostos pela ordem jurídica ao exercício do direito de greve em atividades essenciais à sociedade.

9. Liminar parcialmente deferida para determinar a manutenção em atividade dos servidores da Polícia Federal nos seguintes termos: a) 100% (cem por cento) nas hipóteses de plantão em unidades instaladas em portos e aeroportos e para o atendimento das requisições da Justiça Eleitoral, nos 1º e 2º turnos das eleições; b) 70% (setenta por cento) nas atividades de Polícia Judiciária, de inteligência e em unidades de fronteira; c) 50% (cinquenta por cento) nas funções de Polícia Administrativa; d) 30% (trinta por cento) nas tarefas residuais. Estabeleço multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), em caso de descumprimento.

Como se sabe, é preciso conciliar o direito de greve com o atendimento do interesse coletivo. Contudo, que força o movimento teria em casos em que se determina o funcionamento de 70% ou mesmo 100% do serviço? Não estaria o direito fundamental à greve sendo totalmente sacrificado com a manutenção total das atividades?

Essa é uma das dificuldades quando se pensa na paralisação dessas atividades, pois a greve é o direito de causar prejuízo como forma de exercer pressão sobre o empregador. Todavia, nesses casos, o maior prejudicado é o cidadão que depende desses serviços.

Assim, apesar de tudo, parece razoável concluir que o exercício da greve realmente deve ser restringido nessas atividades, pois a interrupção na prestação causa uma grande repercussão sobre terceiros. Não é justo que o cidadão tenha de suportar prejuízos decorrentes de um conflito que não lhe diz respeito.

Com igual justiça, a categoria que tem o seu direito à greve restringido deve gozar de certas garantias aptas a compensarem essa limitação, conforme será exposto mais adiante. Enquanto essas questões não recebem tratamento legal, os

limites para o exercício do direito de greve vêm sendo fixados caso a caso, como ocorreu no exemplo citado anteriormente.

3.2 Desafios à implementação da greve no serviço público

Conforme ensina Di Pietro, servidores públicos são “todas as pessoas que prestam serviços, com vínculo empregatício, à Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas”.⁶⁶ Todavia, a autora lembra que, no texto da Constituição de 1988, o termo é utilizado ora em sentido amplo, quando inclui os entes da Administração Indireta, ora em sentido restrito, quando excluem de seu âmbito de incidência os prestadores de serviço em entidades com personalidade jurídica de direito privado.

Em razão dessa indefinição quanto à amplitude do termo, a doutrina passou a utilizar um termo mais amplo, qual seja, “agente público”, para designar todos aqueles que exercem funções públicas, com ou sem vínculo empregatício. Desse modo, a doutrina ensina que agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta.

Segundo Di Pietro, pelo que dispõe a atual Constituição, existem quatro categorias de agentes públicos: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público⁶⁷.

Essa classificação é bastante relevante no que diz respeito à possibilidade do exercício da greve. No que diz respeito aos servidores públicos civis e aos militares, como já se colocou, o ordenamento jurídico é bastante claro.

Questão interessante que se coloca é a respeito da possibilidade da greve por partes dos agentes políticos. A doutrina diverge a respeito da abrangência do termo.

Para Carvalho Filho, agentes políticos são aqueles cujos cargos se caracterizam por exercerem efetivamente funções políticas, de governo e administração, de comando e de fixação das estratégias visando os destinos do país. Desse modo, na definição desse autor se incluiriam nesse rol os Chefes do

⁶⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012. (p. 498)

⁶⁷ *Idem*. (p. 499)

Executivo (presidente, governadores e prefeitos), seus auxiliares (ministros e secretários) e os membros do Poder Legislativo (senadores, deputados e vereadores)⁶⁸.

Adotando uma conceituação mais ampla, Hely Lopes Meirelles aduz que, dentro do conceito de agente político, se incluem as “autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do funcionalismo estatutário”.⁶⁹

Assim, segundo Meirelles, todos aqueles que exercem atribuições constitucionais são agentes políticos. Nessa esteira, membros do Ministério Público, da Magistratura, dos Tribunais de Contas e representantes diplomáticos também seriam enquadrados nessa classificação.

Parece realmente bastante complicado pensar na realização de uma greve por parte de representantes do Poder Executivo ou do Legislativo. Todavia, na realidade brasileira, imaginar uma greve de representantes diplomáticos ou mesmo de juízes não é algo que causa estranheza ou pareça infactível.

Não se pode negar que os membros da Magistratura e do Ministério Público, por exemplo, exercem relevantes atribuições constitucionais. Contudo, negar-lhes o direito à greve poderia significar deixá-los à mercê de conjunturas políticas com interesses escusos, que poderiam acabar enfraquecendo essas classes.

A Organização Internacional do Trabalho, ao elencar os princípios referentes à greve, por intermédio do Comitê de Liberdade Sindical, optou pelo reconhecimento desse direito como regra, sendo sua vedação admitida excepcionalmente. Dentre as exceções, listaram-se os trabalhadores dos serviços essenciais e os funcionários públicos que exercem funções de autoridade em nome do Estado⁷⁰. Por essa ótica, agentes como os juízes e membros do Ministério Público não teriam direito à greve.

Entretanto, como se sabe, a greve é um fato social que pode ocorrer independentemente do tratamento jurídico que receba. Assim, na história recente das greves no país, é possível constatar a ocorrência de vários movimentos por parte das autoridades citadas.

⁶⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. (p. 512)

⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes *apud*. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** (p. 500)

⁷⁰ MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. (p. 69)

Apenas para ilustrar esse ponto, segue um exemplo recente: em matéria publicada no dia 8 de novembro de 2012 no sítio eletrônico da Folha de São Paulo⁷¹, verificou-se que as associações dos juízes federais e trabalhistas paralisaram suas atividades durante dois dias a fim de prejudicar as metas propostas pelo Conselho Nacional de Justiça. O objetivo do movimento era pressionar a cúpula do Judiciário para que se mobilizasse pelo aumento salarial da categoria. A principal queixa era a corrosão salarial causada pela inflação desde a implantação do subsídio, em 2005.

As greves verificadas no serviço público, como essa, são quase que exclusivamente motivadas por reajustes salariais. As outras reivindicações costumam ficar em segundo plano. Pleitos como melhores condições de trabalho ou mais segurança no ambiente laboral vêm, na maioria das vezes, acompanhando a reivindicação salarial e, dificilmente, como o principal pleito numa paralisação em que não se requer nenhuma espécie de revisão dos valores remuneratórios.

Cabe destacar que, frequentemente, esses reajustes, muitas vezes chamados de aumento por parte do governo, dizem respeito tão somente à reposição do poder aquisitivo corroído pela inflação, o que pode gerar uma falsa impressão de ganho. E, ressalte-se, tais reajustes, amiúde, não chegam sequer a cobrir a desvalorização da remuneração percebida nos anos decorridos desde a última fixação dos valores.

Além disso, pode acontecer de o governo vetar o reajuste de uma determinada categoria sob a alegação de ausência de recursos orçamentários e, logo em seguida, deferir uma reivindicação bastante semelhante a outra, o que pode gerar um clima institucional desagradável.

Nesse contexto, é interessante trazer à discussão o artigo 37, X da Constituição Federal de 1988. Esse dispositivo assegura a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

A revisão tem claramente o objetivo de manter atualizado o valor real da contraprestação pecuniária pelo serviço prestado. Trata-se de um direito assegurado aos servidores públicos, alinhado com a garantia de irredutibilidade dos vencimentos e subsídios dos ocupantes de cargos públicos.

⁷¹ Reportagem disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/1182112-juizes-fazem-greve-para-afetar-semana-de-conciliacao-do-cnj.shtml> Acesso em 1º/05/2013

Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal informa que, se preservado o valor nominal da remuneração do servidor, não cabe falar em ofensa à garantia da irredutibilidade de vencimentos⁷². Trata-se de uma decisão política, conveniente para o Estado, pois, caso fosse preservado o valor real, o erário poderia ir à falência em casos de inflação descontrolada.

A par dessa discussão, os governantes não têm observado a garantia da revisão remuneratória prevista no art. 37, X da Constituição. É claro que, quando se fala em política remuneratória, há que se levar em conta o potencial econômico do Estado de atender esses pleitos. Entretanto, o que se discute aqui é a existência de um direito constitucional que vem sendo desconsiderado pelos gestores públicos.

A previsão da revisão geral anual parece estar relacionada ao que a Organização Internacional do Trabalho chama de garantias adequadas à proteção dos interesses dos servidores proibidos de fazerem greve ou que tenham o seu exercício restrito.

A previsão de determinadas garantias compensatórias às categorias cujo âmbito de exercício da greve é mais restrito está enunciada no verbete 533 do Comitê de Liberdade Sindical. Segundo Cortez, esse verbete preceitua que:

“o direito de greve pode ser objeto de restrições, inclusive de proibições, quando se tratar de função pública ou de serviços essenciais, já que nesses casos a greve pode causar graves prejuízos à coletividade nacional, e sob condição de que essas restrições sejam acompanhadas de certas garantias compensatórias”⁷³.

Assim, a previsão constitucional da revisão geral anual parece ter sido criada com essa função de conferir uma compensação com o intento de evitar paralisações na prestação de atividades tão importantes para a coletividade como os serviços públicos. É importante destacar que, mesmo que a revisão seja efetuada anualmente, nada impede que se discuta o aumento do valor da remuneração das categorias caso a caso, como é feito atualmente.

Por outro lado, com a eventual edição da lei específica referida no art. 37, VII da Constituição, certamente haverá uma delimitação bastante clara das hipóteses de cabimento da greve, trazendo restrições que busquem proteger os interesses da coletividade.

⁷² RE 631691 AgR / MS, publicado em 12/04/2012.

⁷³ CORTEZ, Julpiano Chaves. **A Lei de Greve**. São Paulo: LTr, 2010. (p. 146)

Essa delimitação, somada à regulamentação da negociação coletiva no setor público e à previsão de certas garantias compensatórias, certamente evitaria que se recorresse à greve com a frequência que se observa atualmente. Dessa maneira, tanto o interesse dos servidores quanto o da coletividade estariam sendo atendidos.

Nessa mesma linha, Raimundo Simão de Melo explica que, segundo os princípios do Comitê de Liberdade Sindical da OIT, os servidores que não podem exercer o direito de greve

“devem gozar de garantias adequadas para proteger seus interesses, como, por exemplo, adequados procedimentos de conciliação à arbitragem, imparciais e rápidos, de cujas etapas possam as partes participar e nos quais as decisões arbitrais sejam obrigatórias para ambas as partes, sendo plena e imediatamente aplicadas. Trata-se de uma forma de compensar os trabalhadores excluídos do direito de greve”.⁷⁴

Como se sabe, não é do interesse de ninguém que ocorram paralisações na prestação de serviços públicos, haja vista os transtornos que delas podem decorrer. Com isso, não se pretende defender que a greve deva ser proibida aos servidores públicos civis no Brasil, pelo contrário.

O modelo brasileiro tende à aceitação e tolerância das greves, mesmo quando ela é expressamente proibida. Basta observar as greves de policiais militares, tão comuns em alguns estados da federação, que terminam sem maiores consequências funcionais para os manifestantes.

Além disso, há que se destacar que a greve é um direito que precisa ser exercitado com responsabilidade. Por tratar-se de um direito fundamental tão importante, conquistado a duras penas após tantos regimes constitucionais que a reprimiram, a greve não deveria ser banalizada, como se tem observado em alguns casos.

O diálogo e as negociações coletivas devem ser buscados e realizados de forma diligente tanto por parte dos servidores quanto por parte dos órgãos públicos, de maneira que se evite a deflagração das paralisações. Nesse sentido, José Francisco Siqueira Neto informa que:

“o direito de greve, sempre, deve embutir em seu exercício uma potencialidade de causar prejuízo aos empregadores e comportar em custos (políticos e econômicos, sobretudo), aos trabalhadores que a desenvolvem. Este atributo latente é que obriga as partes a desenvolverem todos os mecanismos possíveis no intento de evitar que a greve ocorra. É

⁷⁴ MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. (p. 70)

nesto sentido e contexto que a greve deve ser entendida como *ultima ratio*. Assim, afigura-se como anômalo o processo de greve que se desencadeia sem que haja um amplo esforço das partes envolvidas no conflito no sentido de resolver o impasse pela via da negociação”.⁷⁵

Ademais, embora se compreenda que a greve deveria ser uma *ultima ratio*, há que se destacar que, muitas vezes, as greves de servidores públicos são utilizadas para abrir os canais de negociação, uma vez que não há uma regulamentação da negociação coletiva nesse setor.

Dessa forma, se os servidores, de alguma forma, não demonstram sua insatisfação com a desvalorização de seu poder aquisitivo, nada é feito a esse respeito, haja vista que parece não haver uma política proativa do governo com relação à manutenção da atualidade dos valores remuneratórios dos servidores públicos. Desse modo, como os governos sempre se valem da justificativa de que não há recursos orçamentários, as categorias acabam entrando em greve, esperando que os transtornos causados aos cidadãos possam comover as autoridades competentes e, então, seus pleitos sejam atendidos.

De fato, não há uma regulamentação acerca da negociação coletiva no setor público, de modo que se discute o seu cabimento no ordenamento jurídico nacional. Discorrendo sobre o tema, Luciana Stoll traz os principais argumentos utilizados pela doutrina para embasar os posicionamentos que defendem tanto a impossibilidade quanto a possibilidade de negociação coletiva no setor público.

Para a corrente que sustenta a impossibilidade de negociação, o principal fundamento é o silêncio do legislador constituinte, que voluntariamente deixou de conferir tal direito aos servidores públicos. Luciana Stoll explica que aos sindicatos cabe apenas “atuar como órgãos de pressão junto às autoridades governamentais para obtenção dos benefícios dos servidores, inclusive utilizando-se da greve (...)”.⁷⁶ Desse modo, aos sindicatos dessas categoria não teria se concedido o direito de ser parte em dissídio coletivo de natureza econômica, estando sua atuação restrita à utilização de mecanismos de pressão.

Além do silêncio eloquente do constituinte, essa corrente alega a questão da legalidade a que a alteração na remuneração dos servidores está sujeita, bem

⁷⁵ SIQUEIRA NETO, José Francisco *apud* MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009. (p. 72)

⁷⁶ MACIEL, José Alberto Couto *apud* STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público**. São Paulo: LTr, 2007. (p. 101)

como às regras constitucionais e infraconstitucionais que estabelecem diversos requisitos para a concessão de reajustes e aumento de gastos com pessoal.

Acerca desses requisitos, Luciana Stoll lembra que

“a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da Administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só pode ser feita mediante autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias e prévia dotação orçamentária. Além disso, não pode exceder os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal”⁷⁷.

A corrente contrária, que defende a possibilidade de negociação coletiva no setor público, alega que não faria sentido a Constituição ter admitido a sindicalização do servidor público sem reconhecer o seu direito à negociação coletiva. Arion Sayão Romita destaca que o fato de o art. 39, § 2º da Carta Política não ter remetido ao inciso XXVI do art. 7º - que assegura o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho - não importa na vedação desse direito. O autor salienta que:

“a convenção e o acordo coletivo são o resultado da negociação, quando esta chega a bom termo e exige a celebração de um ajuste formal. Os instrumentos normativos não se confundem com o processo de negociação. Nem sempre a negociação culmina com uma negociação formalmente celebrada (...) Negociação não é o mesmo que convenção coletiva.”⁷⁸

Ademais, o art. 39, § 3º da Constituição admite como aplicável aos servidores públicos o disposto no inciso XIII do art. 7º, que, dispondo sobre a jornada de trabalho, faculta a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho.

Nesse sentido, já se manifestou o Tribunal Superior do Trabalho, reconhecendo a validade de acordo coletivo realizado por município para a adoção da escala 12 por 36 horas. Ricardo Macedo cita o seguinte trecho, extraído de acórdão relatado pelo Ministro Barros Levenhagen:

“Da leitura do art. 39, § 3º, da Constituição da República conclui-se não ser extensível aos servidores públicos o direito ao reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho, previsto aos trabalhadores no art. 7º, XXVI, também da Constituição. Entretanto, é preciso interpretar o referido preceito no cotejo com o art. 169, § 1º, I e II, da Carta Magna, pelo qual somente é possível conceder vantagem ou aumento de remuneração do pessoal ativo e inativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios

⁷⁷ STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público**. São Paulo: LTr, 2007 (p. 104)

⁷⁸ ROMITA, Arion Sayão *apud* STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público**. São Paulo: LTr, 2007 (p. 108)

mediante prévia dotação orçamentária e se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. Equivale a dizer que a vedação de celebração de negociação coletiva diz respeito às hipóteses em que se estipulem novas condições de trabalho que envolvam despesas, sejam decorrentes de cláusulas econômicas ou sociais. Na espécie, contudo, não se incide a proibição do art. 39, § 3º, da Carta Magna, porque apenas negociada jornada especial de trabalho no regime 12 3 36, sem que tal ajuste importe em aumento de despesa para o ente municipal. Vale ressaltar que, para a adoção de jornada 12 3 36, era imprescindível que o Município celebrasse acordo coletivo, pois, neste caso, as horas suplementares excedem o limite fixado no caput do art. 59 da CLT, diferentemente do que ocorre quando se trata da prorrogação prevista neste dispositivo da CLT (máximo de duas horas diárias), em que é possível a prorrogação mediante celebração de acordo individual escrito. Assim, deve-se manter o acórdão regional que considerou válidos os instrumentos coletivos fixando o cumprimento da jornada 12 3 36, com vigência a partir de 20.6.2000”.⁷⁹

A esse respeito, cabe destacar a Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho, que foi ratificada pelo Brasil em 2010, mas ainda carece de regulamentação interna para a sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. Essa convenção prevê o fortalecimento da liberdade sindical no setor público mediante o estabelecimento de parâmetros para a negociação coletiva nos serviços públicos.

Contudo, há que se destacar a grande dificuldade operacional que se tem ao negociar o reajuste salarial com alguém que não possui a capacidade de implementar os ajustes negociados, diferentemente do que ocorre na iniciativa privada. O que ocorre é que o órgão empregador não é o mesmo que edita a lei com a nova remuneração - salvo no caso do Poder Legislativo, o que, em parte, justifica a escalada salarial que os membros e servidores desse Poder têm percebido nos últimos anos.

A greve dos servidores do Poder Judiciário deflagrada no ano de 2012 é um bom exemplo para ilustrar essa dificuldade. Os participantes realizaram diversos atos coletivos e muitas das manifestações ocorreram na Praça dos Três Poderes, em frente ao edifício sede do Supremo Tribunal Federal, enquanto se realizavam sessões de julgamento pela Corte.

A razão de escolha do local e horário dos atos era a visibilidade que o movimento teria, haja vista que os representantes máximos do Poder Judiciário ali se encontravam desempenhando suas funções. O barulho dos manifestantes foi alto o suficiente para prejudicar o andamento dos trabalhos no interior do edifício, de modo que, por mais de uma vez, houve a interrupção das sessões.

⁷⁹ PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. **Constituição e liberdade sindical**. São Paulo: LTr, 2007. (p. 214)

O aspecto curioso é que o atendimento dos interesses que estão sendo reivindicados — que, como se sabe, são essencialmente remuneratórios — não depende dos membros da Corte. Segundo o artigo 96 da Constituição, compete aos Tribunais tão somente o oferecimento de projetos de lei prevendo a fixação e o aumento de remuneração de seus cargos.

Assim, o papel que cabe aos Tribunais se encerra com o oferecimento desses projetos, que tramitarão normalmente pelas Casas do Legislativo e suas comissões — a despeito da autonomia orçamentária do Judiciário. Há que se destacar que, no jogo político, há uma rede de articulações que pode levar à aprovação mais célere de um projeto de lei. Por isso, a categoria realiza greves com o intuito de pressionar os presidentes e membros dos Tribunais a se envolverem com a sua reivindicação, conclamando-os ao diálogo com os parlamentares. Ademais, também é comum grupos de representantes dos servidores procurarem diretamente os políticos, além de realizarem manifestações nas comissões em que os projetos de seu interesse estão sendo discutidos.

Contudo, em cenários políticos onde o Presidente da República detém a maioria do Congresso — e aqui trazemos um exemplo na esfera federal, embora o mesmo possa se dar no plano estadual, distrital e municipal —, a questão se revela ainda mais complicada, pois a categoria precisa sensibilizar também a figura do Chefe do Executivo. Por isso, também se verificam muitas greves e manifestações cobrando providências por parte dessa autoridade.

Por essa ótica, não se pode negar que, no que toca a questões remuneratórias, a negociação coletiva no setor público parece ser realmente inviável, devido à necessidade de lei formal disciplinando a matéria. Há que se destacar que, para outros fins, como, por exemplo, duração da jornada de trabalho, ela parece ser admitida mais facilmente. Nesse sentido, Ricardo Macedo aduz que “a doutrina parece firmar a posição de aceitação da negociação coletiva dos servidores públicos, observando as restrições existentes na Constituição sobre matéria remuneratória”.⁸⁰

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já sumulou, em seu enunciado nº 679, que “a fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva”. No julgamento da ADI 559, O Tribunal decidiu

⁸⁰ PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. **Constituição e liberdade sindical**. São Paulo: LTr, 2007. (p. 212)

pela inviabilidade da celebração de acordos coletivos no âmbito da Administração Pública, alegando o fato de as partes, nessa seara, não disporem de autonomia negocial suficiente para tanto, haja vista o princípio da legalidade que impera nas relações estatutárias:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 57 DA LEI COMPLEMENTAR N. 4 DO ESTADO DO MATO GROSSO. SERVIDORES PÚBLICOS. ACORDOS E CONVENÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. ARTIGO 69, "CAPUT" E §§, DA LEI COMPLEMENTAR N. 4. FIXAÇÃO DE DATA PARA O PAGAMENTO DE VENCIMENTOS. CORREÇÃO MONETÁRIA EM CASO DE ATRASO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. A celebração de convenções e acordos coletivos de trabalho constitui direito reservado exclusivamente aos trabalhadores da iniciativa privada. A negociação coletiva demanda a existência de partes detentoras de ampla autonomia negocial, o que não se realiza no plano da relação estatutária. 2. A Administração Pública é vinculada pelo princípio da legalidade. A atribuição de vantagens aos servidores somente pode ser concedida a partir de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, consoante dispõe o artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas "a" e "c", da Constituição do Brasil, desde que supervenientemente aprovado pelo Poder Legislativo. Precedentes. 3. A fixação de data para o pagamento dos vencimentos dos servidores estaduais e a previsão de correção monetária em caso de atraso não constituem aumento de remuneração ou concessão de vantagem. Pedido julgado parcialmente procedente para declarar inconstitucional a expressão "em acordos coletivos ou em convenções de trabalho que venham a ser celebrados", contida na parte final do artigo 57, da Lei Complementar n. 4, de 15 de outubro de 1990, do Estado do Mato Grosso".⁸¹

Na mesma linha, no julgamento da ADIN 492-1/DF, o Supremo já havia declarado a inconstitucionalidade da previsão da Lei 8.112/90 que reconhecia o direito de negociação coletiva dos servidores públicos. No julgado, a Corte entendera que, pelo fato de o regime jurídico ser de direito público, a relação funcional sob sua regência é unilateral, estando os direitos e deveres dos servidores previstos em uma norma positiva. Além disso, em seu voto, o Ministro Carlos Velloso, relator da ação, aduziu que:

"A negociação coletiva tem por escopo, basicamente, a alteração da remuneração. Ora, a remuneração dos servidores públicos decorre da lei (...) Toda a sistemática de vencimentos e vantagens dos servidores públicos assenta-se na lei, estabelecendo a Constituição isonomia salarial entre servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho (CF, art. 39, §1º)."

⁸¹ ADI 559, publicada em 15/05/2006

Contudo, parece haver uma tendência para que se caminhe no sentido da admissão da negociação coletiva dos servidores públicos. Como se observou no julgado da Corte Trabalhista citado anteriormente, a questão é aceita mais facilmente quando não envolve aumento de despesas por parte do Poder Público.

Além disso, cabe destacar que o Tribunal Superior do Trabalho alterou recentemente, em setembro de 2012, a redação da Orientação Jurisprudencial nº 5 da Seção Especializada em Dissídios Coletivos. A proposta de alteração, sugerida pelo Ministro Maurício Godinho Delgado, foi aprovada com a seguinte redação:

“DISSÍDIO COLETIVO. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. CLÁUSULA DE NATUREZA SOCIAL.

Em face de pessoa jurídica de direito público que mantenha empregados, cabe dissídio coletivo exclusivamente para apreciação de cláusulas de natureza social. Inteligência da Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 206/2010”.

O entendimento anterior era de que os trabalhadores do setor público não podiam ajuizar dissídio coletivo em razão da falta de previsão legal. Contudo, conforme explicou o Ministro João Oreste Dalazen, presidente do Tribunal à época, “as decisões recentes da Corte reconhecem que os limites do art. 39, § 3º, da Constituição Federal são direcionadas apenas aos servidores públicos em sentido estrito, não se aplicando aos empregados públicos, regidos pelo regime da CLT”.⁸²

Entretanto, como já foi colocado, o mesmo dispositivo constitucional citado pelo presidente do TST admite acordo ou convenção coletiva dispondo sobre a jornada de trabalho de servidores estatutários, de modo que se pode conjecturar uma evolução da jurisprudência para acolher a via negocial para esses servidores.

A regulamentação por vir da ratificação da Convenção n. 151 da Organização Internacional do Trabalho fatalmente fará com que os Tribunais Superiores reanalisem a questão. Como a Constituição garante a liberdade sindical dos servidores, a negociação coletiva poderia perfeitamente ser compreendida como decorrência lógica e conteúdo dessa liberdade, inclusive como meio para o seu exercício pleno, que se esvazia diante do cenário de informalidade em que as negociações se desenrolam atualmente.

Assim, ao invés de estimular um diálogo que conduzisse a resultados práticos no sentido de superar o conflito na relação de trabalho, o ordenamento

⁸² http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/2419182 Acesso em 5/06/2013

jurídico, ao deixar de estabelecer parâmetros para a realização da negociação coletiva no setor público, acaba incentivando os sindicatos a conclamarem os servidores à greve, daí o elevado número de paralisações no serviço público.

A edição de uma lei que discipline a matéria de forma clara, atentando às peculiaridades do regime estatutário, seria suficiente para a legitimação da negociação coletiva no setor público. Ricardo Macedo aduz que:

“para que esses servidores tenham direito a acordos coletivos vinculantes basta que a lei preveja expressamente esta possibilidade e a forma adequada para que não se comprometam outros bens e valores constitucionalmente tutelados. É dizer, na Constituição não há um dispositivo que obstaculize a possibilidade jurídica de que os servidores ocupantes de cargos públicos realizem, por meio de seus representantes, acordos coletivos com eficácia normativa se a lei assim o estabelece”.⁸³

Contudo, o professor também ressalta que a edição de uma emenda à Constituição eliminaria de uma vez por todas a forte resistência à possibilidade de negociação na Administração Pública.

Desse modo, estando regulamentada, a negociação coletiva teria reflexos diretos sobre a greve. Pode-se prever que muitas paralisações deixariam de ocorrer, seja devido ao sucesso da via negocial, seja devido ao fato de as greves deixarem de ser um meio de abertura do diálogo, tornando-se, assim o último recurso a que se recorreria tão-somente após o fracasso das negociações.

3.3 O exercício da greve nos serviços públicos diante da ausência de legislação específica

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, ao tratar dos princípios que regem a Administração Pública, garantiu aos servidores públicos, de forma expressa, os direitos à associação sindical e à greve. O constituinte, todavia, condicionou o exercício da greve aos termos e limites estabelecidos em lei específica – conforme a redação dada pela Emenda 19 de 1998.

⁸³PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. **Constituição e liberdade sindical**. São Paulo: LTr, 2007. (p. 210)

A doutrina costuma classificar as normas constitucionais, quanto aos seus efeitos em: normas de eficácia plena, normas de eficácia contida e normas de eficácia limitada.

As normas de eficácia plena são aquelas que produzem seus efeitos de imediato, tendo condições de produzir todos os efeitos essenciais do interesse que está sendo regulado desde a entrada em vigor da Constituição.

As normas de eficácia contida, por sua vez, são aquelas que têm aplicabilidade direta e imediata, todavia, a abrangência de seus efeitos poderá ser reduzida mediante norma infraconstitucional.

Já as normas de eficácia limitada são aquelas que, quando da promulgação da Constituição, não estão aptas a produzirem todos os seus efeitos, dependendo de legislação infraconstitucional para que tenham aplicabilidade.

Segundo essa tradicional divisão doutrinária, o art. 37, VII é classificado como uma norma de eficácia limitada, haja vista que o exercício do direito de greve está condicionado aos termos e limites definidos em lei específica. Cabe destacar que, anteriormente ao julgamento do Mandado de Injunção 712, houve posicionamentos no sentido de que o dispositivo supracitado seria norma de eficácia contida, uma vez que eventual norma superveniente apenas poderia limitar um direito que já seria exercitável.

Nesse sentido, o Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento do MI 20, se manifestou entendendo que o art. 37, VII da Constituição se trataria de uma “norma de eficácia contida, limitável pelo legislador, mas enquanto não editada a lei, de eficácia imediata”.

Passados mais de 24 anos da promulgação da Carta Constitucional, essa lei específica ainda não foi editada pelo Congresso Nacional. A inércia do legislador, todavia, nunca foi – e nem poderia ser - óbice para a realização de greves por parte dos servidores, haja vista que, mesmo as normas de eficácia limitada têm a capacidade de produzir um mínimo efeito. Conforme explica José Afonso da Silva, as normas de eficácia limitada:

“têm, ao menos, eficácia jurídica imediata, direta e vinculante já que: a) estabelecem um dever para o legislador ordinário; b) condicionam a legislação futura, com a consequência de serem inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem; c) informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais,

proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum; d) constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; e) condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário; f) criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou de desvantagem.”⁸⁴

Desse modo, como se percebe, essas normas criam situações subjetivas de vantagem e interesse legítimo, além de informarem a concepção do Estado a respeito da matéria e também constituírem sentido teleológico para a integração e aplicação das normas jurídicas.

Assim, como a Constituição garantiu o direito de greve dos servidores públicos, a inércia do legislador não poderia mesmo constituir óbice ao seu exercício legítimo por parte de seus titulares. Nesse sentido, citando Arnaldo Süssekind, José Afonso da Silva complementa:

“Ora, o direito de greve (...) existe por força de norma constitucional, não por força de lei. Não é a lei que vai criar o direito. A Constituição já o criou. Nesses casos de norma de eficácia contida, a lei referida na norma, quando promulgada, é apenas restritiva do direito reconhecido, não geradora desse direito. Isso significa que enquanto a lei não vem, o direito há que prevalecer em sua amplitude constitucional. Reforça essa tese o fato de a Constituição ter garantido aos servidores públicos amplo direito à livre associação sindical (art. 37, VI) que implica, só por si, o direito à greve. Então, se a lei não vem, o direito existe, e, se existe, pode ser exercido.”⁸⁵

Para essas situações, em que se verifica uma omissão por parte do legislador, a Carta Magna previu a garantia de um importante remédio constitucional. Conforme o art. 5º, LXXI, “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais (...)”.

Grande parte da doutrina entende que o mandado de injunção não tem a finalidade de obter a regulamentação prevista na norma de eficácia limitada, mas sim realizar concretamente o direito em favor do impetrante. Conforme José Afonso da Silva:

“o conteúdo da decisão consiste na outorga direta do direito reclamado. O impetrante age na busca direta do direito constitucional em seu favor, independentemente da regulamentação. Por isso é que dissemos que ele precisa ter interesse direto no resultado do julgamento. Compete ao juiz definir as condições para a satisfação direta do direito reclamado e determina-la imperativamente.”⁸⁶

⁸⁴ SILVA, José Afonso da. *apud* LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2009. (p. 138)

⁸⁵ SÜSSEKIND, Arnaldo. *apud* SILVA Op. cit. (pp. 702-703)

⁸⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2012. (pp. 451-452)

Contudo, o Supremo Tribunal Federal se posicionava, há até bem pouco tempo, no sentido de conferir ao mandado de injunção apenas a função de uma ação pessoal de declaração de inconstitucionalidade por omissão, o que acabava por esvaziar esse instituto.

Quanto à omissão legislativa no que diz respeito à greve dos servidores públicos, o posicionamento do Supremo foi se alterando com o passar do tempo. Em 1996, no julgamento do MI 20-4, de relatoria do Ministro Celso de Mello, o Tribunal enfrentou a questão da seguinte maneira:

“Direito de greve no serviço público. Mandado de injunção coletivo. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. A lei complementar referida – que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público – constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional. Essa situação de lacuna atécnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção. A inércia estatal configura-se, objetivamente, quando o excessivo e o irrazoável retardamento na efetivação da prestação legislativa – não obstante a ausência, na Constituição, de prazo prefixado para a edição da necessária norma regulamentadora – vem a comprometer e a nulificar a situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor dos seus beneficiários (...)” (grifo nosso)

Assim, o Tribunal, apesar de ter reconhecido a ausência da norma regulamentadora exigida no texto constitucional, o que impedia o gozo do direito por parte de seus destinatários, declarou a inviabilidade do exercício do direito de greve por parte dos servidores públicos justamente pelo fato de não existir essa norma!

Dessa maneira, o mandado de injunção em nada alterava a situação dos impetrantes, uma vez que o Supremo não dera real eficácia ao direito postulado. Todavia, as greves de servidores continuaram existindo como um fato social.

Posteriormente, em 2007, ao julgar três mandados de injunção a respeito do direito de greve de servidores públicos, o Tribunal alterou seu posicionamento a respeito da matéria e da finalidade do remédio constitucional. A partir do julgamento do MI 670/ES, impetrado pelo Sindicato dos Policiais Civis do Espírito Santo; do MI 708/DF, impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa; e do MI 712/PA, impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará, o Supremo passou a admitir que a Lei 7.783/89 fosse

aplicada enquanto a omissão não fosse regulada por lei específica para os servidores públicos.

Embora se tratasse de uma inovação, a Corte, há muito tempo, já vinha dando sinais de que a lei reguladora da greve no setor privado deveria ser aplicada no serviço público. No julgamento do MI 20, em 1994, o Ministro Marco Aurélio já entendia que a Lei 7.783/89 deveria ser aplicada aos servidores, com as ressalvas necessárias. No mesmo sentido, o Ministro Carlos Velloso, que, no mesmo julgamento, manifestou-se da seguinte forma:

“Sei que na Lei 7.783 está disposto que ela não se aplicará aos servidores públicos. Todavia, como devo fixar a norma para o caso concreto, penso que devo e posso estender aos servidores públicos a norma já existente, que dispõe a respeito do direito de greve”.

Esse entendimento, embora sempre presente quando a questão era enfrentada pelo Tribunal, permanecia minoritário, até a mudança de paradigma observada em 2007.

A partir de então, ficou decidido que a Lei 7.783/89 seria aplicada, nos contornos definidos pelo Supremo, haja vista as peculiaridades da natureza dos serviços públicos. Desse modo, o Tribunal alterava o seu posicionamento não só a respeito das greves nos serviços públicos, mas também acerca do instituto do mandado de injunção.

Em seu voto, o Ministro Eros Grau destacou a especialidade da greve nos serviços públicos em relação à previsão genérica que assegura a greve na iniciativa privada (art. 9º), salientando que:

“na relação estatutária do emprego público não se manifesta tensão entre trabalho e capital, tal como se realiza no campo da exploração da atividade econômica pelos particulares. Neste, o exercício do poder de fato, a greve, coloca em risco os interesses egoísticos do sujeito detentor de capital – indivíduo ou empresa – que, em face dela, suporta, em tese, potencial ou efetivamente redução de sua capacidade de acumulação de capital (...) Como a greve pode conduzir à diminuição de ganhos do titular de capital, os trabalhadores podem em tese vir a obter, efetiva ou potencialmente, algumas vantagens mercê do seu exercício.”

Nos serviços públicos, evidentemente, não há esse confronto entre capital e trabalho. Assim, a paralisação na prestação de um serviço público não prejudica um interesse egoístico, mas sim o interesse coletivo, razão primordial para que tenha uma disciplina jurídica diversa da que se dá à greve na iniciativa privada.

Cabe também destacar o voto do Ministro Lewandowski, que, além de ter votado pela possibilidade do exercício da greve por parte dos servidores do Tribunal de Justiça do Pará, impetrantes do referido mandando de injunção, decidiu também no sentido de que os grevistas assegurassem o atendimento das necessidades inadiáveis, bem como que o Tribunal de Justiça se abstivesse de adotar medidas que inviabilizassem ou limitassem o direito à greve, tais como corte do ponto e suspensão dos dias parados.

O Ministro Celso de Mello, por sua vez, ressaltou que a importância do direito de greve:

“não pode prescindir da necessária observância dos princípios da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços desenvolvidos pela administração estatal, especialmente daquelas atividades que, qualificadas pelo nota da essencialidade, não podem sofrer, em hipótese alguma, qualquer tipo de interrupção.

Ao fim dos debates, a Corte conheceu do mandado de injunção e decidiu pela aplicação da Lei 7.783/89 aos serviços públicos no que couber, como forma de superar a mora abusiva do legislador.

Há que se destacar que, mesmo com a aplicação da Lei 7.783/89, a ausência de uma legislação específica a respeito da greve no setor público tem dado margem para paralisações que parecem ultrapassar limites de razoabilidade, especialmente por se tratarem de serviços cujo acesso se constitui em direitos subjetivos dos cidadãos.

No ano de 2012, houve uma greve generalizada por parte dos servidores públicos federais, que envolveu policiais federais, servidores dos Ministérios, das agências reguladoras, do Poder Judiciário, dentre outros. As paralisações se intensificaram nas semanas que antecederam o envio da proposta do orçamento com a previsão dos gastos com a folha de pagamento do ano seguinte ao Congresso Nacional, cujo prazo final é o dia 31 de agosto.

Em razão disso, em 24 de julho de 2012 foi publicado o Decreto nº 7.777, que dispõe sobre as medidas a serem adotadas 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.

O Decreto 7.777 prevê a adoção de medidas que visem reduzir os efeitos prejudiciais da greve, como, por exemplo, convênios a serem firmados com os demais entes federativos a fim de compartilhar a execução do serviço paralisado. Além disso, o diploma prevê a adoção de medidas para que os serviços continuem funcionando regularmente durante a greve, o que gerou bastante discussão.

Esse decreto foi contestado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, que ameaçavam uma paralisação que causaria danos irreparáveis à Fazenda Nacional. Contudo, a Advocacia Geral da União confirmou na Justiça a legalidade e a constitucionalidade do Decreto 7.777. Em seus argumentos, a Procuradoria-Regional da União da 3ª Região ressaltou que o decreto apenas visa a atender o princípio da continuidade dos serviços públicos, que advém da supremacia do interesse público, que deve ser perseguido pela Administração. Assim, os serviços públicos não poderiam sofrer uma interrupção total, como ameaçavam os auditores.

A ação foi julgada improcedente. Na decisão, a 26ª Vara Federal de São Paulo acatou os argumentos da AGU, aduzindo que:

“o país não pode tornar-se refém de categorias poderosas de servidores públicos, por mais justas que sejam suas reivindicações. O interesse da população, na contínua prestação dos serviços públicos, sobrepõe-se aos de quaisquer categorias de servidores públicos”.⁸⁷

À análise das questões que surgem quando se discute a questão da greve nos serviços públicos, percebe-se o quanto a matéria é delicada, haja vista a dificuldade de compatibilizar os interesses de todos os polos que fazem parte desse conflito. A reivindicação dos servidores é justa, tanto quanto o interesse da coletividade na manutenção da prestação dos serviços, bem como a postura da Administração ao adotar providências visando a mantê-los funcionando.

Essa talvez seja a grande dificuldade que o legislador até hoje não conseguiu superar para a edição da legislação reguladora da greve nos serviços públicos, ainda mais pelo fato de, dentre esses serviços, haver uma diversidade muito grande de direitos e interesses a serem atendidos. O grau de tolerância para com a interrupção das atividades varia bastante, de forma que, como colocou o

⁸⁷ Reportagem disponível em: <http://sosconcurseiro.jcconcursos.uol.com.br/ler-noticia/1027/agu-confirma-decreto-que-regula-greve-na-administracao-federal> Acesso em 06/05/2013

Ministro Lewandowski, em seu voto no MI 712, uma greve de professores de ensino fundamental não requer o mesmo tratamento de uma greve de controladores de voo, ou de profissionais da saúde pública.

Considerações finais

Os servidores públicos civis dispõem de um instrumento muito importante na luta por melhores condições de trabalho, que é o direito constitucionalmente assegurado à greve. Contudo, há que se ressaltar que os serviços públicos têm um caráter de essencialidade que, muitas vezes, torna a sua interrupção inadmissível por entrar em conflito com direitos de terceiros. É por isso que a prestação desses serviços deve observar o princípio da continuidade, que visa a garantir o atendimento das necessidades da coletividade.

Assim, para que possa ser exercida regularmente, a greve dos servidores deve, necessariamente, observar certos limites e parâmetros de modo que o interesse público na manutenção da prestação dos serviços prevaleça sobre o interesse da categoria reivindicante.

Ao garantir o direito de greve dos servidores, a Constituição delegou ao legislador infraconstitucional a tarefa de estabelecer os termos e limites em que o fenômeno paredista poderá ocorrer no âmbito do setor público. Todavia, passados mais de 24 anos da promulgação da Carta Magna, a esperada norma regulamentadora ainda não foi editada, o que não impediu que diversos movimentos fossem deflagrados ao longo dos anos.

Além disso, a Constituição de 1988 também assegurou aos servidores públicos o direito à associação sindical. Porém, tal como ocorre no que diz respeito ao direito de greve, não há uma regulamentação acerca de como se dará a negociação coletiva nos serviços públicos, que se desenvolve de modo informal atualmente.

Dessa forma, independentemente do tratamento jurídico dedicado a essas questões, o Estado e os cidadãos sempre tiveram de lidar com elas, pois são fatos sociais que eventualmente estão ocorrendo. Ademais, há que se destacar que muitas das greves no setor público são criticadas por não observar os critérios de razoabilidade que o princípio da continuidade e natureza própria dos serviços prestados exigem.

Assim, a legislação específica regulamentadora da greve nos serviços públicos é uma necessidade da maior relevância, pois a sua ausência abre margem

para a ocorrência de abusos por parte dos manifestantes, embora o Poder Público tenha adotado algumas medidas visado à coibir esses excessos e minimizar os seus efeitos para a população.

Contudo, é importante ressaltar que, sob o pretexto de proteger os interesses coletivos e atender o princípio da continuidade dos serviços públicos, a regulamentação superveniente não poderá impedir o exercício desse direito, esvaziando um preceito consagrado na própria Constituição.

Nesse sentido, parece razoável defender a posição sustentada pelo Comitê de Organização Sindical da Organização Internacional do Trabalho, ao prever que, para as categorias que tiverem o direito à greve proibido ou restringido, devem existir certos mecanismos compensatórios, de modo que os interesses legítimos dos servidores não sejam desconsiderado nem renegados.

Além disso, é fundamental que a negociação coletiva no setor público seja regulamentada. O estabelecimento de parâmetros e critérios claros para a realização das tratativas entre os sindicatos de servidores e a Administração Pública teriam consequências diretas sobre as greves, principalmente no que diz respeito ao momento de sua realização. A via negocial, devidamente regulada, será um meio adequado de busca da superação do conflito, que poderá se desenvolver sem o elemento de pressão que hoje se coloca apenas para que o diálogo se inicie ou se mantenha.

Desse modo, permitir-se-ia a formação de uma conjuntura favorável à utilização do direito de greve como um último recurso, um instrumento a que se recorreria tão-somente após o fracasso de todas as tentativas de reestabelecimento do equilíbrio na relação que se trava entre servidor e Estado. Assim, preservar-se-ia tanto o interesse público na continuidade da prestação dos serviços quanto o dos servidores, que passariam a dispor de um meio preestabelecido para a exposição e defesa de seus interesses em face do Estado.

Referências bibliográficas

ALEXANDRINO, M., BARRETO, G. e PAULO, V. **Direito do trabalho**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

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

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.632, de 1978, de 4 de agosto de 1978**. Dispõe sobre a proibição de greve nos serviços públicos e em atividades essenciais de interesse da segurança nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1632.htm> Acesso em 28 de maio de 2013.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm> Acesso em 28 de maio de 2013.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm> Acesso em 28 de maio de 2013.

BRASIL. **Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890**. Promulga o Código Penal. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 28 de maio de 2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.777, de 24 de julho de 2013**. 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. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2012/Decreto/D7777.htm> Acesso em 28 de maio de 2013.

BRASIL. **Lei nº 4.330, de 1º de junho de 1964**. Regula o direito de greve, na forma do art. 158, da Constituição Federal. Disponível em <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4330.htm> Acesso em 28 de maio de 2013.

BRASIL. **Lei 6.620/78, de 17 de dezembro de 2013.** Define os crimes contra Segurança Nacional, estabelece sistemática para o seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6620.htm> Acesso em 28 de maio de 2013.

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. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.htm> Acesso em 28 de maio de 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007.** Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei nº 10.277, de 10 de setembro de 2001. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11473.htm> Acesso em 4 de junho de 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Petição nº 9460-DF** (2012/0196168-7). Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 21 de setembro de 2012 (deferimento da liminar).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 492.** Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 12 de março de 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 559.** Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 15 de fevereiro de 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Suspensão de Segurança nº 2061-DF.** Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 8 de novembro de 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 20-4-DF.** Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 22 de novembro de 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 670-ES.** Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 30 de outubro de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708-DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 30 de outubro de 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 712-8-PA**. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 30 de outubro de 2008.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso Ordinário em Dissídio Coletivo nº 83300-37.2008.5.15.0000**. Seção Especializada em Dissídios Coletivos. Brasília, 18 de dezembro de 2009.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **RRRR-1332/2003-073-03-00.6**. Relator: Ministro Barros Levenhagen. Brasília, 10 de fevereiro de 2006.

CARRION, Valentin. **Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho**. 26 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CORTEZ, Julpiano Chaves. **A Lei de Greve**. São Paulo: LTr, 2010.

Declaração dos direitos do homem e do cidadão. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf> Acesso em 28/4/2013.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Ltr, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Forum, 2012.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **A greve como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2000.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MELO, Raimundo Simão de. **A greve no direito brasileiro**. São Paulo: LTr, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2012.

PEREIRA, Ricardo José Macedo de Britto. **Constituição e liberdade sindical**. São Paulo: LTr, 2007.

RAPASSI, Rinaldo Guedes. **Direito de greve de servidores públicos**. São Paulo: LTr, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

STOLL, Luciana Bullamah. **Negociação coletiva no setor público**. São Paulo: LTr, 2007.

VIANNA, José de Segadas. **Greve**. Rio de Janeiro: Renovar, 1986.

VICENTINO, Cláudio. **História Geral: ensino médio**. 10ª edição— São Paulo: Scipione, 2006.